

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**POLÍTICA HABITACIONAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS NO PERÍODO  
DE 1997 - 2002**

**Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas para obtenção de carga horária na disciplina CNM 5420 - Monografia**

**ALUNO: IVANOR DE OLIVEIRA PAIM**

**ORIENTADOR: Prof. LAURO MATTEI**

**Área de Pesquisa: Desenvolvimento Regional e Urbano**

**Palavras – Chaves**

- 1. Migração**
- 2. Déficit habitacional**
- 3. Favelas**
- 4. Política habitacional**
- 5. Bom Abrigo**

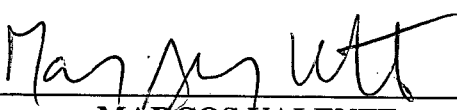
**Florianópolis, fevereiro de 2003.**

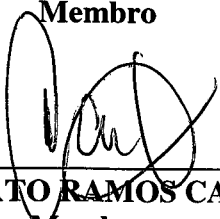
**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 8,5 ao aluno Ivanor de Oliveira Paim na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

**Banca Examinadora:**

  
Prof. **LAURO MATTEI**  
Presidente

  
Prof. **MARCOS VALENTE**  
Membro

  
Prof. **RENATO RAMOS CAMPOS**  
Membro

## **AGRADECIMENTOS**

**Agradeço antes de tudo a Deus por cada dia vivido e por me permitir chegar a esta etapa da vida.**

**Agradeço a meus pais, simplesmente por existirem e me proporcionarem a existência.**

**Agradeço a cada professor que durante o curso se empenhou para que entendêssemos o significado da Universidade que nos direciona e nos transforma em formadores de opinião.**

**Agradeço a Loerci, Viviane, Michel, Diênifer, Igor e Vinícius por serem fonte de orgulho, inspiração e motivação para seguir em frente, perseguindo novos sonhos.**

**Agradeço ao Professor Lauro Mattei por ter aceitado o desafio e participar com dedicação da conclusão deste trabalho.**

## SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	VI
GLOSSÁRIO DE SIGLAS.....	VII
RESUMO.....	IX

### CAPÍTULO I

<b>1 O PROBLEMA .....</b>	<b>1</b>
1.1 Introdução.....	1
1.2 Objetivos.....	3
1.2.1 Objetivo Geral.....	3
1.2.2 Objetivos Específicos.....	3
1.3 Metodologia.....	4
1.4 Organização.....	4

### CAPÍTULO II

<b>2 HISTÓRICO DA QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL E EM SANTA CATARINA.....</b>	<b>5</b>
2.1 Contexto Histórico Brasileiro.....	5
2.2 O Ano 2000 e o Déficit Habitacional Brasileiro.....	13
2.2.1 A Quantificação e a Composição do Déficit habitacional Brasileiro.....	13
2.3 O Desenvolvimento Urbano de Santa Catarina e o Conseqüente Déficit Habitacional.....	17

### CAPÍTULO III

<b>3 O PROBLEMA HABITACIONAL DE FLORIANÓPOLIS.....</b>	<b>19</b>
3.1 A Formação do Déficit Habitacional em Florianópolis.....	19
3.2 As Políticas Habitacionais Implementadas Pelo Município de Florianópolis até 1990.....	21
3.3 A Realidade do Déficit Habitacional em Florianópolis.....	22
3.3.1 Aspectos e Estatísticas do Déficit Habitacional Local.....	24
3.3.2 As Favelas da Ilha da Magia.....	26
3.3.2.1 O Morador da Favela.....	29

### CAPÍTULO IV

<b>4 A POLÍTICA HABITACIONAL DE FLORIANÓPOLIS A PARTIR DE 1997.....</b>	<b>35</b>
4.1 O Programa Bom Abrigo, o Destaque da Campanha Eleitoral de 1996.....	35
4.1.1 O Programa Bom Abrigo e a Direção da Política Habitacional do Município.....	35
4.2 Conjunto Habitacional Vila União: O Primeiro Empreendimento.....	43
4.2.1 Situação de Moradia e Infra-Estrutura.....	43
4.3 O Conjunto Habitacional Via Expressa.....	44
4.3.1 O Desenvolvimento do Projeto Habitacional Via Expressa.....	45
4.4 O Conjunto Habitacional Vila Cachoeira – Situação de Emergência.....	48
4.5 Caminho do Mar e Villares: O Regime de Parcerias.....	49
4.6 O Projeto Chico Mendes.....	50

<b>4.7 Análise da Política Habitacional do Município de 1997 a 2002.....</b>	<b>53</b>
--	-----------

## **CAPÍTULO V**

<b>Considerações Finais.....</b>	<b>56</b>
----------------------------------	-----------

## **Referências Bibliográficas**

**LISTA DE FIGURAS**

<b>Tabela 1-Estimativa das famílias conviventes segundo grandes regiões do Brasil –2000</b>	<b>14</b>
<b>Tabela 2-Distribuição % das famílias conviventes urbanas por faixa de renda mensal (Salário Mínimo) por região do Brasil – 2000</b>	<b>15</b>
<b>Tabela 3-Relação população municipal / déficit de moradias - ano 2000</b>	<b>23</b>
<b>Tabela 4-Evolução do crescimento da população da área conurbada de Florianópolis</b>	<b>25</b>
<b>Tabela 5-População residente não natural nos municípios da região conurbada de Florianópolis</b>	<b>25</b>
<b>Tabela 6-Percentual de residentes não naturais dos municípios da área conurbada de Florianópolis em relação à população total</b>	<b>26</b>
<b>Tabela 7-Distribuição espacial das favelas de Florianópolis</b>	<b>27</b>
<b>Tabela 8-Relação das comunidades consideradas favelas em Florianópolis e região de localização</b>	<b>28</b>
<b>Tabela 9- Crescimento das favelas em Florianópolis no período 1987 – 2000</b>	<b>29</b>
<b>Tabela 10- Quantitativo da população residente em favelas em Florianópolis em relação a população total 1987-2000</b>	<b>30</b>
<b>Tabela 11- Perfil da população residente em áreas de interesse social quanto a renda familiar 1997</b>	<b>31</b>
<b>Tabela 12- Grau de instrução do chefe de família em relação ao total de famílias pesquisadas</b>	<b>32</b>
<b>Tabela 13- Situação empregatícia do responsável pela família</b>	<b>33</b>
<b>Tabela 14- Demonstrativo das profissões ou ocupações do chefe de família</b>	<b>33</b>
<b>Tabela 15- Relação de obras e conjuntos implementados com o Projeto Bom Abrigo</b>	<b>42</b>
<b>Tabela 16- Conjunto Via Expressa: Parceiros da Cohab e suas atribuições</b>	<b>46</b>
<b>Tabela 17- Projeto habitação, urbanização e desenvolvimento comunitário da região do Chico Mendes prevê as seguintes intervenções</b>	<b>52</b>

## **GLOSSÁRIO DE SIGLAS**

- 1. BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento**
- 2. BNH – Banco Nacional da Habitação**
- 3. CAPROM – Centro de Apoio Promoção do Migrante**
- 4. CEF – Caixa Econômica Federal**
- 5. CLT – Consolidação das Leis do Trabalho**
- 6. COHAB – Companhia de Habitação**
- 7. COMCAP – Companhia de Melhoramentos da Capital**
- 8. CURA – Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada**
- 9. FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço**
- 10. FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos**
- 11. INOOCOPs – Institutos de Orientação a Cooperativas Habitacionais**
- 12. INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor**
- 13. IPUF – Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis**
- 14. MINTER – Ministério do Interior**
- 15. PIB – Produto Interno Bruto**
- 16. PLANHAB – Plano Nacional de Habitação Popular**
- 17. PMF – Prefeitura Municipal de Florianópolis**
- 18. PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**
- 19. PROFILURB – Programa de Financiamentos de Lotes Urbanizados**
- 20. SCI – Sociedade de Crédito Imobiliário**
- 21. SERFHAU- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo**
- 22. SFH – Sistema Financeiro da Habitação**

**23. SHTDS – Secretaria de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social**

**24. SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo**



## RESUMO

A história brasileira, à medida que foi escrita, foi transformando as paisagens das cidades e a vida de seus cidadãos. O padrão de desenvolvimento nacional, que estimulava o crescimento urbano em detrimento do setor agrícola, determinou como as cidades brasileiras deveriam desenvolver-se.

Florianópolis seguiu o padrão indicado pelo modelo nacional e, como consequência, tem, hoje, um grande número de favelas e um déficit habitacional estimado em 12.436 unidades. As políticas habitacionais implementadas ao longo dos anos, não foram suficientes e, tampouco, eficientes para combater o déficit habitacional que se instalava e evitar o crescimento da população favelada e do número de favelas na cidade.

Em 1997, quando assumiu a Prefeitura Municipal de Florianópolis a coligação Força Capital, deu-se início à implementação de uma política habitacional para o município. Denominada de programa Bom Abrigo, essa política, segundo a PMF, tinha o objetivo de levar aos moradores mais pobres da cidade a melhoria na qualidade de vida através, não só da construção de moradias, mas também da inserção social desses moradores ao meio urbano e seus benefícios. Entretanto, até agora, essa política habitacional conseguiu atuar somente em seis projetos habitacionais, executando, até o momento, a construção de 1.111 moradias, sendo 681 destinadas à população de baixa renda. O fato é que de um total de 55 comunidades carentes existentes na cidade, somente quatro comunidades foram beneficiadas, até o momento, e o percentual de moradias construídas para essa população chegou somente a 5,72% do total necessário para acabar com o déficit habitacional para as pessoas de baixa renda.

O trabalho conclui, a partir destes dados, que a atual política habitacional do município não tem sido muito abrangente, não permitindo, com isso, a inserção social da maioria da população carente à infra-estrutura urbana e seus benefícios.

## **CAPÍTULO I: O Problema Habitacional**

### **1.1 Introdução**

Florianópolis é uma ilha cercada por encantos naturais lembrados em versos num canto de amor a uma terra única, onde as belas paisagens parecem significar tudo o que deve ser visto na capital do estado. Suas praias atraem milhares de turistas todos os anos, e o atrativo das belezas naturais, juntamente com a divulgação de índices positivos sobre a qualidade de vida e de desenvolvimento humano, tem ocasionado, nos últimos anos, um movimento migratório extraordinário. Estima-se que cerca de 29.000 brasileiros, na sua maioria de classe média, mudaram-se para a cidade entre 1991 e 1996 (Sugai, 2002:02). No entanto, ocorre também a chegada de pessoas pobres, algumas vindas de áreas rurais, outras de cidades ou estados vizinhos, que migram na esperança de uma vida melhor. Por apresentarem pouca qualificação profissional, as oportunidades de trabalho que se apresentam são em setores onde a mão de obra é mais barata. Assim, como a renda familiar é baixa, estas famílias acabam estabelecendo suas moradias em encostas de morros, mangues, margens de rodovias e também em áreas de preservação ambiental, devido aos altos custos dos imóveis disponíveis. Nestes locais, nota-se, além da falta de infraestrutura, um abandono total por parte do poder público que permite, através de sua omissão, a convivência diária dos moradores com o perigo da violência, dos desabamentos das encostas dos morros, do tráfico de drogas, e também o perigo das doenças causadas pela falta de saneamento básico.

As favelas criadas ao longo dos anos, além de uma situação de pobreza extrema, onde famílias se espremam em moradias sem condições de habitação, tem em si um processo de formação que é extremamente rápido e que já ultrapassa os limites da cidade chegando a todos os municípios que fazem divisa com a capital do estado.

A maioria dos novos habitantes quando chega à Florianópolis, traz consigo os mesmos sonhos que todo o migrante traz quando vem para a cidade grande: a busca de um futuro melhor com melhores condições de vida.

Porém, o crescimento econômico da cidade (antes baseado no desenvolvimento do setor público e do comércio e atualmente alicerçado fortemente no setor de turismo), não consegue acompanhar o crescimento da população e os resultados hoje são visíveis: favelas, mendigos, crianças em cruzamentos pedindo esmolas, altos valores dos aluguéis, alta valorização do solo urbano, falta de infra-estrutura, etc. Um conjunto de fatores que transformam a cidade e que permitem a saturação do espaço urbano diminuindo, assim, a qualidade de vida tão procurada pelas pessoas que chegam à capital do Estado de Santa Catarina.

O contraste econômico só é percebido pelo turista quando este chega e depara-se com a Vila Aparecida à direita da entrada da cidade, ou o Morro da Caixa no centro, justamente do lado oposto de uma das mais imponentes obras da cidade, a Av. Beira Mar Norte, que abriga uma pequena parcela de famílias privilegiadas.

Embora apresentando inúmeros problemas sociais, Florianópolis, hoje, é muito bem divulgada ao restante do país. Porém, a capital turística do MERCOSUL, como é chamada, já apresenta, segundo dados oficiais da PNAD (Pesquisa Nacional de Amostras de Domicílios) realizada pelo IBGE em 1996, o segundo maior crescimento populacional da região metropolitana com uma taxa de 5,1%, ficando atrás apenas do município de Palhoça que apresenta taxa de 5,95%. Estudos feitos pelo Eng. Rogério Miranda da Prefeitura Municipal de Florianópolis, em 2001, estimam um total de 55 favelas no município com cerca de 14,7% da população da capital vivendo nelas, o que demonstra que as ações implementadas na busca de soluções para a falta de moradias não levam em consideração a necessidade da construção de moradias populares e/ou melhorias nos locais onde a população de baixa renda habita.

A partir disso, este trabalho busca analisar a política habitacional implementada pela coligação Força Capital no período 1997 – 2002, tentando compreender por que, mesmo com o aumento da população de baixa renda, um déficit habitacional crescente e uma situação de pobreza ascendente da população, o assunto ainda não é prioridade para os gestores de políticas públicas.

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo Geral:**

Analisar a Política Habitacional implementada pela administração municipal de Florianópolis no período 1997 – 2002.

### **1.2.2 Objetivos Específicos:**

- a) Descrever o contexto histórico da problemática habitacional no Brasil e em Santa Catarina.
- b) Descrever e analisar a questão habitacional de Florianópolis nas últimas três décadas.
- c) Descrever e analisar os projetos do Programa Bom Abrigo desenvolvidos pela Prefeitura Municipal de Florianópolis no período de 1997 – 2002.

### **1.3 Metodologia:**

O trabalho foi desenvolvido com base nos estudos realizados sobre o déficit habitacional nacional e estadual, e a favelização da região conurbada de Florianópolis, bem como, numa análise do Programa Bom Abrigo, nome dado à Política Habitacional do Município, onde é caracterizado o perfil das áreas de interesse social do município e as medidas que foram adotadas para solucionar o problema da falta de moradia para a população de baixa renda.

### **1.4 Organização:**

O trabalho traz no capítulo II um contexto histórico sobre a problemática habitacional brasileira, o diagnóstico estatístico atual do déficit habitacional nacional e a problemática habitacional estadual.

No capítulo III a preocupação maior é descrever a questão habitacional de Florianópolis; explicando as características da população que necessita de programas de habitação popular e o perfil das áreas de interesse social do município.

No capítulo IV descreve-se as principais ações desenvolvidas pela PMF referente a política habitacional implementada, verificando-se a eficiência e a abrangência destas ações no período considerado.

No capítulo V, apresenta-se as conclusões do trabalho, tendo como foco o Programa Bom Abrigo da PMF no período 1997 – 2002.

## CAPÍTULO II: Histórico da Questão Habitacional no Brasil e em Santa Catarina

### 2.1 Contexto Histórico Brasileiro

A habitação no Brasil é um problema antigo, marcado pelo controle total do direito de habitar sob as mãos do Estado e do capital. Desde o período escravocrata a habitação no Brasil tinha um caráter extremamente dominador sobre quem dela necessitasse. A senzala<sup>1</sup>, primeiro tipo de moradia popular, permitia ao dono da terra total controle sobre a sua mercadoria mais preciosa - o escravo. Com o escravo tendo onde habitar e recebendo comida em troca de seu esforço não havia a necessidade de se dar liberdade ao mesmo, pois para o senhor da terra, a vida do escravo fora da senzala se tornaria mais difícil.

Assim, mantinha o dono da terra a garantia da reprodução da força de trabalho sob seu controle através da habitação, assegurando desta forma, a reprodução do seu capital e o seu estilo de vida.

*“É pela habitação que o proprietário preserva e protege sua mercadoria – o escravo. A preservação se faz pela reclusão. O proprietário procura evitar, pela habitação, a fuga do escravo. A proteção evidentemente não contém um sentido humanitário, mas é a forma de prolongar a vida da própria força de trabalho” (Blay, 1978:77 apud Peruzzo 1984).*

A primeira participação do Estado no problema habitacional ocorre com a chegada da família real ao Brasil. Tomam-se as melhores habitações para uso do Príncipe Regente, com

---

<sup>1</sup> SENZALA – Alojamento dos escravos, segundo o dicionário Aurélio.

as famílias sendo expulsas de suas moradias e o Estado excluindo do acesso à propriedade as classes subordinadas. A Lei de Terras<sup>2</sup>, estabelecida pelo Estado em 1850, determinava que somente os que pudessem pagar pela terra à vista teriam acesso às propriedades nas cidades.

Com o início da industrialização nas grandes cidades brasileiras, o processo de urbanização acelerado começa a se configurar. As primeiras condições de concentração urbana ocorrem em São Paulo, no final do século XIX, quando os trabalhadores assalariados começam a ocupar os espaços da cidade juntamente com os imigrantes estrangeiros que passam a trabalhar, tanto nas fazendas de café como na indústria urbana que começa a ser implantada. Este processo de industrialização que ocorria nas duas principais cidades brasileiras (São Paulo e Rio de Janeiro), trazia consigo o início de uma política de segregação dos setores populares. Os cortiços onde habitavam os trabalhadores eram vistos como focos de doenças, tanto que, em 1898, a Prefeitura de São Paulo publicou a lei n.º 375, que proibia os cortiços infectados e insalubres, determinado sua demolição ou reconstrução conforme o padrão municipal.

Em 1901, a lei n.º 403 isenta dos impostos municipais a construção de vilas operárias, construídas pela Prefeitura, conforme o padrão municipal e fora do perímetro central da cidade (Bonduki, 1982:89 apud Silva, 1989:36). Assim, nota-se que o modelo econômico do início do século já estimulava o afastamento dos assalariados para a periferia, desobstruindo as áreas centrais para a circulação do capital e localização da classe dominante emergente.

No Rio de Janeiro, a abertura de avenidas fazia com que um grande número de cortiços fossem demolidos sem que houvesse a construção de novas habitações para a população pobre. Isto permitia um aumento significativo no preço dos aluguéis das moradias populares e,

---

<sup>2</sup> Lei n.º 601, promulgada no Brasil em 1850, tinha três objetivos: impedir o livre acesso dos trabalhadores à terra, visando evitar a redução da oferta de trabalho na agricultura e, consequentemente, a elevação dos salários; proibir a aquisição de terras que não fosse por outro meio senão a compra, extinguindo, portanto, o regime de posse; utilizar os recursos da venda de terras para financiar a imigração de trabalhadores, com a finalidade de ampliar a oferta de mão-de-obra.

aos que não podiam pagar, a única alternativa possível era morar na favela. A partir de 1940, quando o salário mínimo passa efetivamente a ser pago, após ser regulamentado em 1938, o item habitação que consumia parte dos salários dos trabalhadores, é extraído do mesmo, ficando o operário responsável por sua própria moradia, o que ocasiona o surgimento de autoconstruções sem o mínimo de conforto e a expansão das favelas. A situação fica ainda pior com a instituição da *Lei do Inquilinato*<sup>3</sup> em 1942, que congelava os aluguéis aos níveis de 31 de dezembro de 1941, o que ocasionou um aumento no ritmo de construção de moradias destinadas à venda, sem que a população tivesse linhas de crédito para financiamento.

A Fundação da Casa Popular, criada em 1.º de maio de 1946 com o objetivo de possibilitar a aquisição da casa própria pela população de baixa renda, não cumpria com eficiência o seu papel. A produção inferior à demanda permitia ao Estado agir de forma paternalista, subjugando a necessidade do candidato à moradia ao interesse do órgão público. Este tipo de atitude gerava um clientelismo, onde os candidatos à moradia trabalhavam em épocas de pleito como cabos eleitorais de alguns políticos em troca da garantia de que seu nome iria ser aprovado como adquirente da casa própria.

É neste período que o Estado, através de suas ações, passa a criar condições institucionais e econômicas para o desenvolvimento da economia urbano-industrial e, em decorrência disso, o processo de urbanização brasileiro se acelera fornecendo ao setor industrial, através da migração do setor rural, mão-de-obra abundante, matérias-primas e alimentos baratos (FINEP, 1985:61). As ações desenvolvimentistas implementadas a partir da metade da década de 50, além de continuarem a transferência de renda do setor agrário para o setor industrial, impulsionavam ainda mais a aceleração do crescimento econômico e do processo de urbanização, invertendo a relação população urbana/população rural.

---

<sup>3</sup> Designação comum a várias leis que regulamentam os aluguéis no Brasil, tanto os residenciais como os comerciais.



Até os anos 40, a maioria da população brasileira, 68,8%, ainda se encontrava na área rural e 31,2% residia na cidade. É com a implantação das indústrias de bens de produção (automobilística, eletrodomésticos, cimento, mecânica pesada, etc.) e com a unificação econômica e social do território brasileiro, através da conexão da rede de estradas, que ocorre o aumento das taxas de crescimento demográfico em todo o país. Enquanto o PIB crescia a uma taxa de 5,6% ao ano, nos anos 50, contra 5,1% nos anos 40, o setor industrial crescia em média 8,8% ao ano, contra 6,5% do período anterior, ocasionando, devido ao afluxo migratório, uma situação de carência de moradias nas grandes cidades (FINEP, 1985: 62). Apesar disso, o problema habitacional ainda não era considerado uma crise e a política habitacional já se encontrava esgotada devido a falta de ação do Estado, que não deu a devida importância ao quadro existente.

A palavra crise só iria ganhar efeito a partir de 1960, ano da eleição de Jânio Quadros para a Presidência da República, que assume em 31/01/61 e renuncia em 24/08/61 depois de sofrer muitas pressões. Em seu lugar e somente após o Congresso Nacional aprovar a Emenda Constitucional n.º 04 de 02/09/61, que instituiu o Regime Parlamentarista, assumiu a Presidência, em 07/09/61, João Goulart, vice-presidente eleito.

As ações neste período em prol da habitação popular eram praticamente inexistentes. Somente a partir de 15 de abril 64, com a Presidência da República sob o regime militar, é que a política ganha novos rumos, ou melhor, retoma o modelo desenvolvimentista praticado a partir da metade da década de 50, acentuando, ainda mais, a diferença entre a economia agrícola e a economia urbano-industrial. O resultado disso, foi o avanço do processo de internacionalização da economia brasileira (associação das indústrias-chaves às empresas internacionais), de aceleração do processo de urbanização e concentração de renda ao longo dos anos 60 (FINEP, 1985:63).

Com a criação do BNH e do SFH instituídos pela Lei n.º 4.380 de 21/08/64, a habitação popular ganha uma nova direção, com a qual o Ministério do Planejamento formularia a política habitacional e de planejamento territorial, coordenando as ações dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitação de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria pela população de baixa renda. O objetivo era aquecer a economia através da construção civil, absorvendo mão de obra pouco qualificada, evitando assim, pressões sobre o desemprego, que crescia devido as medidas adotadas para o controle à inflação. Não se tratava de fato, de garantir moradia à classe operária e sim, manter através do emprego e da cultura da casa própria o controle político sobre a população (FINEP, 1985: 88).

A partir de 1965 iniciam-se as atividades do SFH com a criação de cooperativas habitacionais abertas sob a orientação de empresários privados. No entanto, o projeto não deu muito certo e o programa teve que ser alterado. A partir de então, os INOOCOPs – Institutos de Orientação a Cooperativas Habitacionais direcionariam a política para as Companhias Estaduais (COHABs), que se encarregariam de executar as obras. No primeiro ano, as COHABs construíram cerca de 8.000 unidades em todo o país, mais da metade delas no Rio Grande do Sul. A partir de 1967, o BNH passa a gerir os depósitos do FGTS, que passam a ser sua principal fonte de recursos. Com o artifício de gerir os recursos dos trabalhadores para a construção de moradias aos assalariados, passa-se a estimular a criação das SCIs e a venda de Letras Imobiliárias na intenção de criar-se o SBPE, o que ocasionaria um aumento considerável nos recursos captados.

Os problemas começam a aparecer quando, na busca de terrenos mais baratos para baixar os custos das moradias, os projetos são deslocados para áreas onde ainda não havia infraestrutura urbana nenhuma (água, esgoto, transporte, escola, etc.). Assim, cabia a SERFHAU

(Serviço Federal de Habitação e Urbanismo), órgão pertencente ao SFH e criado através da mesma Lei n.º 4.380 de 21/08/64 que institui o SFH, buscar soluções na tentativa de corrigir as distorções existentes. Porém, até a sua extinção, em 22/08/75, o mesmo foi incapaz de implementar qualquer política geral de desenvolvimento local, tornando-se uma mera agência financiadora de um amontoado de planos locais desconexos. (Negreiros, 1991 apud Binotto, 1994:64).

No início dos anos 70 o Governo Federal já encontrava dificuldade em gerir a política habitacional. Os recursos captados pelo SFH, e que ficavam ociosos, saíam caro devido ao pagamento de correção monetária e ao rendimento de juros. Assim, o SFH na busca de alternativa para a aplicação destes recursos, passou a financiar obras de abastecimento de água e sistemas de esgotos e, para enfrentar os custos elevados e continuar oferecendo habitação à população de baixa renda, optou por diminuir a área das habitações, bem como a qualidade dos materiais empregados nos acabamentos.

Em 23 de janeiro de 1973, o Governo Federal lança o PLANHAB – Plano Nacional de Habitação Popular, com o objetivo de eliminar o déficit habitacional e tendo como meta a construção de um milhão de moradias por ano, pelos próximos dez anos. Porém, a expectativa não logrou êxito, pois durante o ano de 1973 foram construídas 17.717 unidades em todo o país e, no ano seguinte (1974), um número ainda menor: 12.651 unidades. Ainda no âmbito do PLANHAB, em 24/06/75, foi lançado o PROFILURB – Programa de Financiamentos de Lotes Urbanizados, que permitia ao trabalhador que recebesse até cinco salários mínimos a aquisição de um lote de terreno urbanizado. A mudança de foco dos programas habitacionais implementados pelo BNH, afastando-se do atendimento à população de baixa renda e aumentando o limite máximo de renda exigido de três para cinco salários mínimos, permitia uma melhor seleção da clientela, por parte do banco, elitizando os conjuntos habitacionais. Não

bastasse isso, ocorria neste período uma excessiva valorização do solo urbano e a elevação do custo do material de construção. Assim, a população mais pobre estava definitivamente fora do mercado da aquisição da casa própria.

A conjuntura econômica em declínio, abalada também pela crise do petróleo, representava poucos investimentos públicos, fortalecimento da inflação e progressivo aumento da dívida externa. Com isso, o poder aquisitivo do trabalhador via-se cada vez mais enfraquecido. A não distribuição de renda gerava um resultado perceptível ao longo do tempo, cuja aparência mais forte era a pobreza e a miséria.

Durante o ano de 1979 foi criado o programa PROMORAR que tinha por finalidade a construção de moradias novas nos mesmos locais onde havia sub-habitações, substituindo-as e erradicando-as completamente. Já na passagem para a década de 80 o MINTER - Ministério do Interior - lança o Projeto Rio, “Plano de Urbanização da Favela da Maré” que tinha como objetivo fixar cerca de 75.000 pessoas no próprio complexo de favelas agrupadas, criando condições de integração dessas pessoas à estrutura urbana existente através do saneamento da área e da urbanização de grande parte da superfície conquistada ao mar através de aterro (FINEP, 1985: 95).

Apesar de haver uma crise econômica, os investimentos públicos em habitações e infra-estrutura ainda foram elevados no início dos anos 80 (Negreiros, 1991 apud Binotto, 1994:68). O BNH, órgão responsável pelo financiamento de moradias populares entra em crise a partir de 1983 quando, com os altos índices de inflação, dois Decretos-lei são aprovados, o Decreto-lei n.º 88.371 de 07/06/83 que limitava no período de 01/07 a 31/12/83 o percentual de aumento das prestações do SFH e o Decreto-lei n.º 2.405 de 13/07/83 que limitou a 80% do INPC o percentual de aumento das prestações no período de 01/07/83 a 30/06/85. Em 19/09/84 o Decreto-lei n.º 2.164 instituiu incentivos financeiros para adquirentes da casa própria via SFH,

correspondentes a 20%, 15%, 10% e 5% das prestações e transferiu ao BNH a responsabilidade pelos resíduos dos saldos devedores existentes ao término do contrato. (Binotto, 1994: 68 – 69). A corrosão dos salários pela inflação, o aumento do desemprego (com saques freqüentes do FGTS e a diminuição da arrecadação) e o alto índice de inadimplência, quase levaram o banco a falência. Os aumentos das prestações num percentual acima da correção do salário levou o BNH a sofrer inúmeras ações na justiça a ponto de, entre 1983 e 1984, se tornar o órgão público mais processado do mundo, com mais de 160 mil processos na justiça (Silva, 1989:83).

A partir de 1985, rompe-se o ciclo de Presidentes militares e inicia-se a Nova República, com o Brasil passando a ser governado pelo Presidente José Sarney que decreta a extinção do BNH em 22/11/86, transferindo todas as atribuições do referido banco para a CEF, o que ocasiona um verdadeiro desmonte da estrutura responsável pela aplicação de políticas públicas voltadas à habitação.

No período entre 1990 a 1994 houve pouco investimento em habitação, sendo que outros programas sociais também deixaram de receber recursos. Entre 1990-1996, mais de 2,6 milhões de postos de trabalhos foram fechados. Neste mesmo período, mais de 9 milhões de jovens tentaram e não conseguiram emprego, o que contribuiu para aumentar a exclusão social. Sem condições de se sustentar, parte dos setores mais pobres da sociedade perdeu a moradia, ocasionando aumento da população de rua e a expansão no número de favelas. Somente após 1994, é que surgem novas propostas sobre a problemática habitacional no país. Neste período, o Governo Federal lança o Programa Habitar Brasil, com a intenção de atingir a classe de assalariados com renda mais baixa, e a CEF abre diversas linhas de crédito para financiamento da casa própria para pessoas de outras faixas de renda.

## 2.2 O ano 2000 e o Déficit Habitacional Brasileiro

Segundo a Fundação João Pinheiro (Governo de Minas Gerais), a quantidade estimada de novas moradias necessárias no Brasil era, no ano 2000, de 6.656.526 unidades. Deste total, 81,3% da deficiência está na área urbana. Algumas regiões brasileiras apresentam maior carência de habitação do que outras e também necessidades diferentes, quanto ao conceito do tipo de moradia necessária. A seguir é apresentado o conceito utilizado pela Fundação João Pinheiro para caracterizar o déficit habitacional.

- **Déficit Habitacional** – Indica a necessidade de reposição do estoque de moradias existente devido à falta de condições de habitabilidade, precariedade das construções, desgaste da estrutura física ou ainda e, principalmente, devido a uma situação de coabitação familiar.
- **Habitações inadequadas** – São habitações que não proporcionam a seus moradores condições desejáveis de habitabilidade, sem que sejam necessárias a sua substituição por nova moradia. Refere-se, principalmente, à falta de infra-estrutura (luz, água, esgoto, coleta de lixo), ao adensamento interno excessivo (moradores por dormitório) e às condições econômicas de seus ocupantes (comprometimento excessivo da renda com aluguel).
- **Necessidades habitacionais** – É o somatório do déficit habitacional e das habitações inadequadas.

### 2.2.1 A Quantificação e a Composição do Déficit Habitacional Brasileiro

A necessidade de novas moradias apresenta, conforme já foi mencionado, características especiais. A Fundação João Pinheiro descreve como um fenômeno predominantemente urbano a situação de coabitação familiar, ou seja, famílias que residem junto a outras famílias denominadas principais. De um total de 3.582.790 famílias estimadas

conviventes<sup>4</sup> no país em 2000<sup>5</sup>, 87,6% (3.138.524) residem em áreas urbanas e apenas 12,4% (444.266) nas áreas rurais. Um dado importante é que o fenômeno não é metropolitano, pois do total estimado apenas 34,2% (1.255.467) residem em regiões metropolitanas. As maiores concentrações de famílias conviventes se encontram nas regiões Sudeste e Nordeste, ambas respondendo por 74,1% do total nacional e por 73,5% da parcela urbana do componente.

**TABELA 2.1**  
**Estimativa das Famílias Conviventes Segundo Grandes Regiões do Brasil – 2000.**

REGIÕES	Famílias conviventes			Total de pessoas da família			Média de pessoas por família		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
NORTE <sup>6</sup>	.....	261.897	.....	.....	738.261	.....	.....	2,8	.....
NORDESTE	1.195.754	953.294	242.460	3.241.514	2.571.434	670.080	2,7	2,7	2,8
SUDESTE	1.457.847	1.351.369	106.478	3.806.146	3.505.655	300.491	2,6	2,6	2,8
SUL	416.446	341.174	75.272	1.084.235	870.315	213.920	2,6	2,6	2,8
CENTRO-OESTE	246.733	229.307	17.426	639.388	592.519	47.169	2,6	2,6	2,7
TOTAL BRASIL	3.582.790	3.137.041	445.749	9.519.987	8.278.184	1.241.803	2,7	2,6	2,8

Fonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatísticas e Informação.

Nota-se na tabela 2.1 que o total da população correspondente às famílias conviventes no Brasil é estimado em 9.519.987, mas o dado mais importante, e que já foi mencionado, é que deste total, 86,95% estão em áreas urbanas, perfazendo um total de 8.278.000 pessoas, com concentração maior nas regiões Sudeste e Nordeste. Percebe-se ainda, que a região Centro-Oeste é a região que apresenta o menor número de famílias conviventes, especialmente na zona rural.

<sup>4</sup> Famílias que dividem o mesmo espaço, ou seja, convivem juntas.  
<sup>5</sup> Não estão incluídas as famílias conviventes residindo em áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Tocantins devido as limitações da fonte de dados utilizada.  
<sup>6</sup> Os dados da tabela não conferem com os dados do texto divulgados anteriormente por que a Fundação João Pinheiro acrescentou na tabela os números da população rural do Estado de Tocantins. É importante ressaltar que os dados não aparecem na soma da região Norte por se tratar apenas de um Estado e a mesma não estar apresentada por UF.

A distribuição de famílias em situação de coabitação familiar (famílias conviventes) aponta uma situação que se relaciona diretamente à péssima distribuição de renda que ocorre no Brasil e à situação de penúria em que vive a maioria da população brasileira.

A seguir, apresentam-se os dados relativos à distribuição das famílias conviventes urbanas segundo as faixas de renda mensal em salários mínimos.

**TABELA 2.2**  
**Distribuição % das Famílias Conviventes Urbanas por Faixa de Renda Mensal (Salário Mínimo) por Região do Brasil - 2000**

REGIÕES	Renda Mensal familiar (em salários mínimos)			
	Até 3	De 3 a 5	De 5 a 10	Mais de 10
NORTE	85,8	6,7	5,1	2,0
NORDESTE	88,8	5,6	3,5	1,2
SUDESTE	70,4	13,7	10,2	3,6
SUL	72,7	13,5	9,9	3,0
CENTRO-OESTE	77,1	10,0	8,3	3,5
BRASIL	77,8	10,5	7,6	2,7

**Fonte:** Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações

Através da tabela 2.2, pode-se notar que a grande maioria das famílias conviventes, 77,8%, ganha até três salários mínimos para se manter, o que reforça o que já foi dito anteriormente, que é a distribuição de renda um dos fatores (senão o principal) que impossibilitam a população de adquirir a casa própria. A predominância quanto a região agora altera-se um pouco. Considerando-se apenas a concentração de famílias conviventes, a região Sudeste ficava em segundo lugar atrás da região Nordeste. Porém, considerando-se a concentração por nível de renda, a região Norte passa para a segunda pior posição, com a região Sudeste ficando com o melhor índice. É visível nas duas tabelas que a região Nordeste é a região que apresenta os piores índices, liderando a demanda por unidades habitacionais com cerca de 2.631.790 unidades necessárias.



Segundo a Fundação João Pinheiro, para uma população total de aproximadamente 172.572.530 habitantes, estima-se em 20.190.986 (11,7%) o total de moradias necessárias para equacionar a questão do déficit habitacional brasileiro. Deste total, viu-se que o maior motivo é a coabitação familiar (56,1%).

Outro item considerado importante é a inadequação fundiária urbana, ou seja, o morador possui a casa, mas não é dono do terreno. A Fundação João Pinheiro estimou, no ano 2000, que 1.508.744 unidades estavam nesta situação, com quase metade deste total, 760.245 unidades, localizadas nas 9 regiões metropolitanas estudadas<sup>7</sup>. Novamente o Nordeste é a região onde se encontra a maior parcela de moradores nestas condições, com renda até três salários mínimos (54,3%). Habitações inadequadas em função da depreciação (construídas a mais de 50 anos), têm sua concentração maior na região Sudeste. No Brasil, a estimativa em 2000 era de 836.669 unidades. Já no quesito falta de infra-estrutura, a maior predominância ocorre na área urbana, com 10.261.076 unidades carentes de algum tipo de serviço, representando 28% do total de domicílios urbanos do país. Os domicílios que não possuem unidade sanitária exclusiva perfazem um total de 1.466.701 unidades e, novamente, é um problema que predomina nas regiões Norte e Nordeste. Se levarmos em consideração os dados de 1991 comparativamente aos dados de 2000, veremos que houve um incremento no déficit habitacional brasileiro da ordem de 21,7%, com uma taxa de crescimento de 2,2% ao ano, mas com uma redução absoluta nas áreas rurais, o que ajudou a diminuir o déficit habitacional em três Estados - Amazonas, Maranhão e Piauí.

---

<sup>7</sup> Dados referentes a soma das regiões metropolitanas (São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte e Rio de Janeiro).

### 2.3 O Desenvolvimento Urbano de Santa Catarina e o Conseqüente Déficit Habitacional

O crescimento demográfico que acompanhou o desenvolvimento do país a partir do surgimento, nos anos 50, de uma série de cidades focos de projetos industriais que abriam novas oportunidades para a mão-de-obra (qualificada ou não), não foi diferente em Santa Catarina. Embora algumas regiões apresentassem crescimento mais lento do que outras, o Estado que, num primeiro momento (até 1950), absorveu imigrantes de outras regiões, a maioria destinados ao meio rural (até 1950 1,2 milhões de habitantes de um total de 1,56 milhões viviam no campo – Cunha, apud Siebert, 2001: 119), sofre alteração do padrão de desenvolvimento e passa a seguir a tendência indicada pelo modelo nacional.

Os anos 60 e 70 mudaram radicalmente os perfis econômicos e demográficos de Santa Catarina, inaugurando uma segunda grande etapa da evolução industrial do estado, denominada de *“desenvolvimento e predominância da indústria”*, transformando este setor no verdadeiro motor da economia estadual (Cunha, apud Siebert, 2001:119). A prioridade dada pelos governos estaduais ao setor industrial, em detrimento do social, no decorrer do processo de desenvolvimento e o deslocamento de habitantes dos meios rurais para a cidade, impulsionados pelo crescimento industrial, permitiam visualizar o que ocorreria mais a frente, a estagnação e diminuição do número de empregos urbanos. Entre 1970 e 1980 a relação de empregos/novos habitantes era de 17,7 para cada cem novos habitantes citadinos (Cunha, apud Siebert, 2001:121).

Segundo Michels (1998:176), o processo de acumulação capitalista no estado, permitiu que a economia catarinense fosse dominada por duas dezenas de grandes grupos econômicos de porte internacional, que se apropriam de mais de 50% do PIB industrial catarinense e da maioria da renda gerada em Santa Catarina, e levou ao surgimento de milhares de sem-terra, trabalhadores com salários que caracterizam uma verdadeira superexploração (não

permitem sequer a reprodução das condições elementares da vida) da força de trabalho e a favelização dos principais centros urbanos do estado.

A opção, nos anos 80, por uma reestruturação oligopólica do setor agro-industrial e industrial para fugir da crise; a ausência de apoio ao pequeno produtor; a valorização imobiliária e urbana, devido ao crescimento da demanda por terra, etc., tiveram enormes consequências sociais, destacando-se: a periferização do trabalho; a destruição do meio ambiente; a deterioração urbana; a queda generalizada da qualidade de vida e o agravamento sem precedentes do déficit habitacional estadual.

Segundo relatório da empresa PERFIL PESQUISAS LTDA (a pedido da Secretaria Estadual de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Comunitário do Estado de Santa Catarina), em 1994, o déficit habitacional catarinense já atingia a marca de 126.410 unidades apenas para a área urbana. O relatório aponta também que o empobrecimento progressivo da população na década anterior e a falência da política estatal de habitação agravaram o quadro. Os Governos Estaduais não atuaram de forma muito eficiente no combate ao problema habitacional por eles estimulados, a medida que promoveram o processo de urbanização. A COHAB/SC, órgão do governo estadual responsável pela implementação de políticas habitacionais, produziu até 1998, um total de 55.734 unidades habitacionais em todo o estado, o que significa dizer que mesmo que o nível de crescimento da população tivesse estacionado, ainda assim, haveria um déficit de 70.676 unidades habitacionais.

### **CAPÍTULO III: O Problema Habitacional de Florianópolis**

#### **3.1 A Formação do Déficit Habitacional em Florianópolis**

O problema habitacional de Florianópolis iniciou com o crescente fluxo migratório ocorrido a partir dos anos 60 e 70. Levantamentos do IPUF já estimavam, naquela época, que cerca de 22% da população da área conurbada<sup>8</sup> não era natural dos municípios. A criação da Universidade Federal, em 1961, passou a atrair um grande número de estudantes e professores com emprego e funções econômicas diretas e indiretas, outros vinham para trabalhar nas empresas estatais que eram criadas pelo governo do regime militar. O setor de serviços públicos crescia e, com isso, o comércio que lhe dava suporte, acabou tornando-se a principal atividade econômica da ilha de Florianópolis. Neste contexto, ocorreu um crescimento urbano acelerado, devido a um aumento significativo do fluxo migratório em busca das oportunidades de emprego que se criavam.

Enquanto as empresas estatais impulsionavam o crescimento das camadas médias, os processos de expropriação do campo e expulsão de outras cidades, aliados a uma perspectiva de emprego que se abria em Florianópolis, estimulavam a chegada de migrantes pobres, aumentando as áreas de periferias e favelas. O processo de desenvolvimento econômico permitiu que as pequenas propriedades rurais antes existentes fossem fragmentadas, através do seu parcelamento para a criação de lotes residenciais.

---

<sup>8</sup> Segundo o IBGE “Conurbação” é o encontro de duas ou mais cidades próximas em razão de seu crescimento. Isso ocorre principalmente em regiões mais desenvolvidas, onde geralmente há uma grande rodovia que expande continuamente a área física das cidades.

Os ilhéus foram expropriados de seus sítios, seus filhos e netos passaram a ser absorvidos pelo mercado de trabalho de maneira diferenciada, alguns tornaram-se empresários, mas a maioria passou a trabalhar como assalariado em funções inferiores ( faxineiros, pedreiros, domésticas, garçons, etc.). O fluxo migratório não parava, famílias vindas de áreas agrícolas, outras de cidades que lhes ofereciam péssimas condições urbanas (Joinvile, Chapecó, Lages, etc.), chegavam atraídas pelas possibilidades de acesso a melhoria de vida oferecida pela capital. Porém, para essa população não foi criada uma infra-estrutura urbana necessária, o que ocasionou a ocupação dos morros que circundam o centro, em função da necessidade de residirem perto do emprego e dos serviços essenciais.

Com a criação de diversos órgãos estatais ocorreu uma valorização direta do solo urbano. Assim, permitiu-se a concentração da população com capacidade de consumo em alguns pontos da cidade, possibilitando ao capital imobiliário a ampliação de suas ações através da produção de moradias no sistema de produção capitalista, excluindo do mercado a população de baixa renda. O Estado participava ativamente no processo de concentração de renda, sendo que alguns atores sociais (elites políticas) beneficiavam-se de informações privilegiadas para apropriação privada da ilha de Florianópolis, como é o caso de Jurerê e Praia Brava (CECCA, 1997:117). Essa concentração de renda combinada com o grande fluxo migratório de pessoas pouco qualificadas, agravava ainda mais o problema do déficit habitacional. O censo de 1980 mostrou que das pessoas ocupadas em Florianópolis, 5,71% delas ganhava até dois salários mínimos. As políticas habitacionais implementadas de maneira esporádicas não conseguiam dar vazão à crescente demanda, o que acabou por contribuir para o aumento das áreas de periferia e, conseqüentemente, do déficit habitacional.

### **3.2 As Políticas Habitacionais Implementadas pelo Município de Florianópolis até 1990**

Não é desprezível o número de imigrantes que chegam a Florianópolis, tampouco, deve ser ignorado o aumento do número de favelas da capital. O fato, é que este é um problema antigo e que se agravou desde os anos 1960 - 1970. Segundo Binotto (1994:88), “em 1965, formou-se uma favela no centro da capital, esta favela estava localizada no espaço onde seriam construídas as sedes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A ação de remoção das pessoas, que ali se estabeleceram, foi feita pela PMF no início dos anos 70 sem planejamento algum, tanto que o local escolhido para o assentamento ainda não havia recebido infra-estrutura (água, luz, fossa séptica). As pessoas foram removidas para 120 casas de madeira localizadas na área que mais tarde viria a ser chamada de Comunidade Monte Cristo. Entre 1970 e 1975 a comunidade, que era na verdade uma favela, recebeu da PMF apenas uma instalação precária de água que consistia em uma mangueira utilizada por 70 famílias”. Nada muito estranho a remoção das famílias ter sido feita sem planejamento, afinal de contas, até 1979, nenhum dos quatro municípios da região conurbada tinha um órgão ou uma política específica voltada para a área da habitação.

A primeira ação planejada e coordenada pela PMF ocorre, exatamente, em 1979, com a construção de 55 casas, em regime de mutirão, no Conjunto Sapé. A segunda só viria a acontecer 8 anos mais tarde (1987/1988) com a construção, também em regime de mutirão, de 16 casas nos bairros Mont’Serrat, Coloninha e Caixa D’água. A PMF atuou de forma muito tímida em todo o período, alguns poucos projetos como os reassentamentos da Serrinha, do Jardim Ilha - Continente e a construção do residencial Nova Esperança foram executados. O fato, é que a habitação sempre foi vista como um problema do governo do estado e da COHAB; as principais ações sempre foram desenvolvidas pela COHAB, algumas inclusive através de programas

federais. O projeto CURA<sup>9</sup> – Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada, como exemplo, promoveu a urbanização de algumas áreas consideradas prioritárias com investimentos em infraestrutura e equipamentos sociais, bem como, o estabelecimento de normas reguladoras do uso do solo, para que fossem asseguradas a adequada oferta habitacional e a melhoria das condições de vida da população beneficiada (Marcon, 2000:161-162). Somente em 1989 é que o município criou um órgão, o Fundo Municipal de Habitação e Integração Social, para encaminhar as ações relativas às políticas de moradia. Em 1991, o IPUF e técnicos de Florianópolis e dos outros quatro municípios vizinhos (São José, Palhoça, Biguaçu e Santo Amaro da Imperatriz) e mais um representante do CAPROM se reuniram para elaborar o “Plano Integrado de Habitação Popular Para a Região Conurbada de Florianópolis”, porém, até 1994, nenhum dos dois havia desempenhado ações significativas que justificassem sua existência (Binotto, 1994:86).

### **3.3 A Realidade do Déficit Habitacional em Florianópolis**

Como ocorre em todo o país, a característica predominante na composição do déficit habitacional florianopolitano é que ele atinge de forma concentrada a população de baixa renda. Florianópolis, dentro da região conurbada, é o município que concentra o maior problema, ou seja, a maior parcela do déficit habitacional está localizado na capital.

---

<sup>9</sup> Este projeto foi desenvolvido com recursos do BNH, que numa experiência piloto celebrou Termo de Convênio com a Prefeitura Municipal de Florianópolis em fevereiro de 1976, no valor de 625 mil UPCs, para que a Companhia de Melhoramentos da Capital – COMCAP, pudesse desenvolver ações voltadas à infraestrutura e ao estabelecimento de normas reguladoras do uso do solo na área continental. A Lei Municipal nº 1459 de 02/09/76 autorizou o Município a contrair empréstimos até o limite de 562 mil UPCs, que foi alterada pela Lei Municipal nº 1544 de 30/09/77. A Lei nº 1545 de 30/11/77 transferiu à COHAB as áreas destinadas a implantação de conjuntos habitacionais e seus equipamentos complementares. (Extraído na íntegra do trabalho de Maria Terezinha de Resenes Marcon; A Metropolização de Florianópolis: o papel do Estado – Geografia – UFSC – 2000).

Segundo dados do censo 2000 do IBGE, o déficit da Grande Florianópolis foi estimado em 27.200 unidades, sendo 23.941 somente na região conurbada (Florianópolis, Biguaçu, Palhoça, São José).

Florianópolis tinha no ano 2000 uma população de 342.315 habitantes com uma população carente (favelados) de 50.397, ou seja, 14,7% do total de habitantes do município, totalizando 11.886 famílias. Isto é, o déficit habitacional do município no período, era estimado em 12.436 moradias para as classes populares e a população de baixa renda. (Miranda, 2001).

**TABELA 3.1**  
**Relação População Municipal / Déficit de Moradias - ano 2000**

Municípios	Biguaçu	Florianópolis	Palhoça	São José	Total
População	48.077	342.315	102.742	173.559	666.693
Déficit habitacional	1.463	12.436	3.408	6.634	23.941

**Fonte:** Censo IBGE (2000) / Miranda (2001)

Podemos avaliar a elevada participação de Florianópolis no déficit habitacional da área conurbada (mais de 50%) por outro ângulo, ao invés de olharmos somente pelo crescente populacional. Segundo o Eng.º. Rogério Miranda (PMF), o número de áreas para pessoas de baixa renda (ARP-0)<sup>10</sup> é quase uma exceção no Plano Diretor da cidade. As áreas observadas são as atuais favelas.

<sup>10</sup> ARP-0 (Áreas Residenciais Predominantes – Zero) - São áreas destinadas a assentamentos da população de baixa renda, somente podendo ser utilizadas através de parcelamento do solo de interesse social, promovido pelo Poder Público e/ou iniciativa privada.



As beiras de mangues e áreas já urbanizadas por outras classes sociais, que poderiam ser consideradas como ARP-0, mudaram o perfil para zoneamentos destinados a outras faixas de renda. “ *Mesmo nas ARP-0, implantar um conjunto habitacional para baixa renda é praticamente de custo proibitivo. Recentemente, um programa habitacional do governo federal para baixa renda, só conseguiu aplicar 20% da verba destinada para Florianópolis. Motivo: as exigências eram tão elevadas que os custos por unidade habitacional ultrapassavam, em muito, os custos máximos estipulados pelo programa. Em suma: o município que possui o maior déficit habitacional e o maior número de favelas da região é também o que mais proíbe a habitação popular em suas leis*”. (Miranda, 2001).

O que tem ocorrido na prática é a transformação de Áreas de Exploração Rural - AER em ARP-0 para a construção de conjuntos habitacionais, mas que segundo os empreendedores, ao serem atendidos os parâmetros legais, inviabilizam o atendimento das camadas sociais mais necessitadas (PMF-PHF, 2002:40).

### **3.3.1 Aspectos e Estatísticas do Déficit Habitacional Local**

Desde o início do trabalho, o fluxo migratório tem sido apontado, ao lado da desigual distribuição de renda, como um fator determinante na formação do déficit habitacional local. Para caracterizar a população que mais precisa de atenção na parte de infra-estrutura e habitação (favelas), é necessário explicar ou definir como evolui a taxa de crescimento populacional dos quatro municípios da área conurbada. A consideração da área conurbada faz-se necessário por que, em parte, o grande aumento populacional que ocorre nos municípios vizinhos está ligado à impossibilidade desses novos moradores residirem em Florianópolis.

**TABELA 3.2**  
**Evolução do Crescimento da População da Área Conurbada de Florianópolis**

Municípios	1970	1980	% de cresc. 70/80	1991	% de cresc. 80/91	2000	% de cresc. 91/2000
Florianópolis	138.337	187.871	35,80	255.390	35,93	342.315	34,03
São José	42.535	87.817	106,45	139.493	58,84	173.559	24,42
Palhoça	20.652	38.031	84,15	68.430	79,93	102.742	50,14
Biguaçu	15.337	21.434	39,75	34.027	58,75	48.077	41,29
Total	216.861	335.153	267,03	499.331	234,33	668.693	149,93

**Fonte:** IBGE – Censos Demográficos / PMF- SHTDS

A tabela 3.2 mostra que a taxa de crescimento populacional em todos os municípios da área conurbada ainda é elevado. Com isso, Florianópolis detém a 3º maior taxa, no período 91/2000 dentre as cidades da área conurbada.

**TABELA 3.3**  
**População Residente não Natural nos Municípios da Região Conurbada de Florianópolis**

Municípios	Número de Imigrantes por Município				
	1980	1991	Δ%	2000	Δ%
			91/80		00/91
Florianópolis	68.436	99.432	45,29	165.892	66,83
São José	49.379	77.255	56,45	117.988	52,72
Palhoça	15.822	30.352	91,83	50.973	67,93
Biguaçu	5.868	11.133	89,72	20.607	85,09
Total	139.505	218.172	56,39	355.460	62,92

**Fonte:** Miranda (2001); dados IBGE-2000 /estimativa

**TABELA 3.4**  
**Percentual de Residentes Não Naturais dos Municípios da Área Conurbada de Florianópolis em Relação à População Total**

Municípios	1980	1991	2000
	%	%	%
Florianópolis	36,42	38,93	48,46
São José	56,22	55,38	67,98
Palhoça	41,60	44,35	49,61
Biguaçu	27,37	32,71	42,86
Total	161,63	171,38	208,91

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do IBGE e PMF

Nota-se que, em relação à população total, todos os municípios apresentam variação percentual positiva quanto ao número de imigrantes. Assim, fica mais fácil entender por que ocorre um crescimento constante das áreas carentes, não só em Florianópolis, mas também em todas as cidades vizinhas.

### 3.3.2 As Favelas da Ilha da Magia

O termo “*Favela*” foi popularizado por causa do Morro da Favela, no Rio de Janeiro, que foi um dos primeiros espaços ocupados pelas populações pobres e seus casebres (Marcon, 1986:16 apud Miranda, 2001:14).

Segundo o Dicionário Aurélio, “*Favela*” significa um conjunto de habitações populares toscamente construídas (geralmente em morros). Para o IBGE “*Favela*” é uma área com pelo menos 51 domicílios, que ocupam um terreno de propriedade alheia, de forma desordenada e carente dos serviços essenciais como água, luz e esgoto (Isto é – 31/03/93 apud Miranda, 2001:14).

Florianópolis está cercada de áreas carentes (favelas). São lugares que, quando empregados os critérios para verificar o índice de desenvolvimento humano de uma maneira localizada, seriam encontrados resultados desoladores.

Segundo pesquisa realizada por Miranda (2001), existem atualmente 55 áreas carentes no município de Florianópolis, número este 19,56% maior que o divulgado pelo IPUF, em 1992, que naquela época era 46. Nestes locais, como já foi mencionado no capítulo I, vivem 50.397 pessoas, 14,7% da população total do município.

**TABELA 3.5**  
**Distribuição Espacial das Favelas de Florianópolis**

Região do	Continente	Morro da Cruz	Norte da Ilha	Sul da Ilha	Trindade	Saco Grande
Favelas	22	16	3	3	6	5

Fonte: Miranda (2001)

Nota-se que o maior número de favelas está concentrado na região central da cidade, seguido pela região continental. Isso ocorre, por que é exatamente nestes espaços da cidade que se encontra a maior oferta de empregos e infra-estrutura. A tabela a seguir traz a discriminação das áreas carentes associando o nome à região de localização.

**TABELA 3.6****Relação das Comunidades Consideradas Favelas em Florianópolis e Região de Localização**

N.º	Comunidade	Localização / região	N.º	Comunidade	Localização / região
01	Areias do Campeche	Sul da Ilha	29	Morro do Vito (caju)	Saco Grande
02	Arranha Céu	Continente/V. Aparecida	30	Nossa Sra. da Glória	Continente/M. Cristo
03	Baixada do Sapé	Continente	31	Nossa Sra. Do Rosário	Continente/M. Cristo
04	Caieira V. Operária	Morro da Cruz	32	Nova Esperança	Continente/M. Cristo
05	Canasvieiras/invasão	Norte da Ilha	33	Nova Jerusalém	Continente
06	Carvoeira	Ilha	34	Novo Horizonte	Continente/M. Cristo
07	CCI	Continente	35	P.C.3	Continente
08	Chico Mendes	Continente/M. Cristo	36	Pantanal	Ilha
09	Costeira	Ilha	37	Ponta do Leal	Continente
10	Jd Ilha – continente	Continente	38	Rua Adão Reis	Norte da Ilha
11	Maclaren	Continente	39	Rua Ângelo Laporta	Morro da Cruz
12	Monte Cristo	Continente	40	Rua do Siri	Norte da Ilha
13	Mont'Serrat	Morro da Cruz	41	Rua José Boiteux	Morro da Cruz
14	Morro da Caixa I	Continente	42	R. Laudelina C. Lemos	Morro da Cruz
15	Morro da Caixa II	Continente	43	Rio Tavares	Sul da Ilha
16	Morro da Janga	Saco Grande	44	Rua da Cruz	Saco Grande
17	Morro da Mariquinha	Morro da Cruz	45	Serrinha I	Morro da Cruz
18	Morro da Penitenciária	Morro da Cruz	46	Serrinha II	Morro da Cruz
19	Morro da Queimada	Morro da Cruz	47	Sta. Clara/M. Topp	Morro da Cruz
20	Morro do 25	Morro da Cruz	48	Sta. Terezinha I	Continente/M. Cristo
21	Morro do Atanásio	Saco Grande	49	Sta. Terezinha II	Continente
22	Morro do Balão	Saco Grande	50	Tapera/ Pedregal	Sul da Ilha
23	Morro do Céu	Morro da Cruz	51	Via Expressa	Continente
24	Morro do Flamengo	Continente	52	Vila Aparecida I	Continente
25	Morro do Horácio	Morro da Cruz	53	Vila Aparecida II	Continente
26	Morro do Mocotó	Morro da Cruz	54	Vila Sta. Rosa	Ilha
27	Morro do Pedregal	Morro da Cruz	55	Vila Sta. Vitória	Ilha
28	Morro do Quilombo	Itacorubi			

**Fonte:** Miranda (2001)

A grande explosão no crescimento de áreas carentes no município deu-se entre o final da década de 80 e início dos anos 90. Já no último decênio, nota-se uma diminuição no ritmo de crescimento de favelas em Florianópolis. A tabela 3.7 demonstra isso.

**TABELA 3.7**  
**Crescimento das Favelas em Florianópolis no Período 1987 – 2000**

Ano	N.º. de favelas	Tx. Cresc. De favelas
1987	29	-----
1992	46	58,62 %
2000	55	19.56 %

**Fonte:** Miranda (2001)

### 3.3.2.1 O Morador da Favela

A Divisão de Ação Comunitária da PMF, em 1997, coordenou uma pesquisa por amostragem simples onde foram aplicados 1.124 questionários em 38 comunidades da ilha e do continente. Os resultados mostraram que 50% das famílias que moram nas favelas do município, sobrevivem com uma renda mensal de até dois salários mínimos, enquanto somente 8% possuía renda de mais de seis salários. O sistema público municipal ou a comunidade, atendem somente 45% das crianças com idade entre 0 e 6 anos; a escolaridade dos pais é baixa, com grande número de analfabetos (12%). Do total de pais residentes, 48% não concluíram o 1º. Grau e, somente, 15% dos moradores trabalham em regime de CLT, com 26% de desempregados, na época da pesquisa. Quanto à origem, 47% são procedentes do interior do estado e apenas 10% são oriundos de outros estados. Assim, é possível concluir que a favela absorve aquela parte da população que foi alijada do padrão normal de desenvolvimento da sociedade. (Miranda, 2001).

**TABELA 3.8**  
**Quantitativo da População Residente em Favelas em Florianópolis em Relação a População**  
**Total 1987-2000**

Ano	Pop. da cidade	Pop. Áreas de favelas	% da pop. Favelada /pop. Total
1987	228.246	21.393	9,37%
1992	260.543 <sup>11</sup>	32.290	12,39%
2000	342.315	50.397	14,7%

**Fonte:** Censo IBGE (2000) / Miranda (2001)

É possível perceber que a evolução do número de habitantes em favelas no município de Florianópolis é significativa. Isso demonstra que os fatores que levaram a formação do déficit habitacional na cidade ainda estão presentes. Acredita-se que tanto a imigração de pessoas sem condições de morar em bairros melhores da cidade, como a diminuição da renda da população, contribuíram para esse resultado, mas o principal fator de aumento dessa população favelada foi a falta de programas públicos no setor habitacional. A variação percentual do acréscimo de moradores nessas áreas em relação à população total foi maior do que o crescimento da população total no mesmo período. Entre 1987 e 2000, o percentual de moradores nas favelas em relação à população total cresceu 56,88%, enquanto a população total do município teve um acréscimo de 49,97%.

O salário é um dos fatores determinantes para que uma pessoa consiga acesso a moradia; é através da renda que os bancos definem a linha de financiamento que o candidato à casa própria pode ser enquadrado. O fato, é que no município de Florianópolis metade das famílias pesquisadas, habitantes em favelas, possuem rendimento mensal de no máximo dois salários mínimos, o que significa dizer que 50% das famílias pesquisadas estão impossibilitadas de fazer financiamentos habitacionais, uma vez que a maioria dos bancos, mesmos os estatais,

<sup>11</sup> População estima pelo IBGE para o ano de 1992

não oferecem linhas de crédito para as pessoas nessa faixa de renda. Portanto, é imprescindível a ação estatal no sentido de facilitar a aquisição da casa própria para essa parcela da população.

**TABELA 3.9**

**Perfil da População Residente em Áreas de Interesse Social Quanto à Renda Familiar-1997**

<b>Renda familiar em salários mínimos</b>	<b>N.º. de família / região do Morro da Cruz</b>	<b>N.º. de famílias/ região do Saco Grande</b>	<b>N.º. de famílias/ região do Continente</b>	<b>Total/ famílias pesquisadas</b>	<b>%</b>
Até 2 sal. Mín.	208	17	339	564	50
De 2,1 até 4 s/ Mín.	117	9	170	296	26
De 4,1 até 6 s/ Mín.	48	12	85	145	13
De 6,1 até 8 s/ Mín.	21	6	35	62	6
De 8,1 até 10 s/ Mín.	7	2	14	23	2
10 s/ Mín. ou mais	12	3	19	34	3
Total	413	49	662	1124	100

**Fonte:** Miranda (2001)

O nível de escolaridade dos moradores das favelas de Florianópolis é muito baixo. Quase metade dos responsáveis pelas famílias pesquisadas tem baixo nível escolar. Com um grau de escolaridade tão baixo é muito difícil encontrar um emprego que garanta uma remuneração adequada, capaz de satisfazer todas as necessidades humanas imediatas e angariar poupança para a aquisição de uma moradia melhor. O fato de 48% dos chefes de família terem estudado, no máximo, até a 4ª série primária, é um dos fatores que determinam a condição de vida da população.



**TABELA 3.10****Grau de Instrução do Chefe de Família em Relação ao Total de Famílias Pesquisadas**

<b>Grau de instrução do chefe de família</b>	<b>Região do Morro da Cruz</b>	<b>Região do Saco Grande</b>	<b>Região do Continente</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Analfabeto	46	5	85	136	12
De 1°. A 4°. Série	192	23	330	545	48
De 5°. A 8°. Série	125	15	186	326	29
Segundo Grau	37	4	24	65	6
Nível superior	4	1	2	7	1
Supletivo	0	0	2	2	0
Não respondeu	9	1	33	43	4
<b>Total</b>	<b>413</b>	<b>49</b>	<b>662</b>	<b>1124</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Miranda (2001)

Na maioria das famílias entrevistadas, o chefe de família não tem registro em carteira (autônomo) ou está desempregado. Assim, aproximadamente 49% deles não usufruem dos direitos inscritos na CLT e, tampouco, conseguem comprovar renda, exigência dos bancos para qualquer tipo de financiamento.

O fato de estarem desempregado ou trabalharem de forma autônoma está diretamente ligado ao baixo nível de instrução apresentado, que como já foi dito, determina a condição de empregabilidade.

**TABELA 3.11**  
**Situação Empregatícia do Responsável Pela Família**

Situação empregatícia /chefe de família	Região do Morro da Cruz	Região do Saco Grande	Região do Continente	Total	%
Aposentado	23	3	42	68	6
Autônomo	101	11	136	248	22
CLT	77	7	80	164	15
Desempregado <sup>12</sup>	105	6	183	294	27
Encostado	5	0	10	15	1
Funcionário público	9	2	13	24	2
Pensionista	9	1	38	48	4
Não respondeu	84	19	160	263	23
Total	413	49	662	1124	100

Fonte: Miranda (2001)

A tabela 3.12 confirma os dados anteriores quanto ao nível de emprego a medida que demonstra que a maioria dos chefes de família exercem funções que não exigem um melhor nível de instrução, como os 12% que trabalham como pedreiro.

**TABELA 3.12**  
**Demonstrativo das Profissões ou Ocupações do Chefe de Família**

Profissão/ ocupação	Região do Morro da Cruz	Região do Saco Grande	Região do Continente	Total	%
Do lar	57	0	0	57	6
Faxineira	42	0	0	42	4
Doméstica	44	0	0	44	5
Serviços gerais	24	1	18	43	4
Servente	34	2	30	66	7
Pedreiro	25	8	86	119	12
Carpinteiro	0	0	24	24	3
Comerciante	10	2	14	26	3
Militar	6	0	0	6	1
Aposentado	6	0	32	38	4
Vigilante	9	0	30	39	4
Cozinheiro	9	0	0	9	1
Manicure	4	0	0	4	0
Eletricista	4	0	0	4	0

<sup>12</sup> O valor percentual foi arredondado para 27%, para que o mesmo pudesse fechar em 100%. Na tabela, o valor correto seria 26,15% se todos os outros valores tivessem sido considerados na sua íntegra com duas casas após a vírgula.

Vendedor	4	0	11	15	2
Biscate	3	0	26	29	3
Balconista	3	0	0	3	0
Marceneiro	0	4	0	4	0
Motorista	0	4	13	17	2
Mecânico	0	3	11	14	1
Chapa	0	1	0	1	0
Broqueiro	0	1	0	1	0
Letrista	0	1	0	1	0
Pintor	0	0	10	10	1
Gari	0	0	16	16	2
Desempregado	0	4	39	43	4
Outros	51	11	130	192	20
Não respondeu	78	0	13	91	9
Total	413	42	50	958	100

**Fonte:** Miranda (2001)

## **Capítulo IV: A Política Habitacional de Florianópolis no Período Entre 1997 - 2002.**

### **4.1 Programa Bom Abrigo: O Destaque da Campanha Eleitoral de 1996.**

A campanha eleitoral de 1996 para a PMF foi marcada pelo discurso em tom entusiástico da candidata da coligação Força Capital, a atual prefeita Ângela Amin. Na campanha, a candidata reforçava diariamente o seu compromisso com as classes mais pobres da cidade, o qual garantiria a consolidação dos direitos sociais para aqueles que já tinham acesso a eles e a extensão desses direitos aos cidadãos excluídos. (Korc, 1997).

Dentre as propostas do material de campanha da então candidata Ângela Amin, destacava-se a **“Força para Habitação”**, cujo objetivo maior, era dar a quem não tinha casa o direito a uma moradia digna.

Assim, surge o programa **“Bom Abrigo”**, criado a partir da necessidade de se implementar uma Política Habitacional no Município que promovesse a melhoria da qualidade de vida das classes de menor renda. Sua essência, estava em melhorar as áreas de favelas e deficientes de infra estrutura, dotando-as de habitação, abastecimento, serviços e mecanismos de geração de trabalho e renda. (Korc, 1997: 89-90).

#### **4.1.1 O Programa Bom Abrigo e a Direção da Política Habitacional do Município**

Durante a primeira gestão (1997-2000) da atual prefeita, ainda não havia um órgão próprio que cuidasse das questões habitacionais do município. Até o ano 2000, o setor habitacional era administrado pela Secretaria de Saúde e Desenvolvimento Social, através de um grupo de técnicos vinculados ao Departamento de Desenvolvimento Social. Isso permitia que os serviços fossem executados sem qualquer apoio de uma estrutura formal organizada e adequada às suas finalidades, o que acarretava toda uma série de problemas e inconvenientes que iam desde

a dificuldade de delegação de atribuições e competências, até prejuízos de produtividade e qualidade.

Em 21/03/2001, através da Lei n.º 5.831, foi criada a Secretaria de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social, desvinculando as ações relativas ao setor habitacional da Secretaria de Saúde e Desenvolvimento Social. Foi a partir daquele momento que a atual Política Habitacional do Município começou a ganhar forma.

Segundo o documento oficial da PMF que define as diretrizes da Política Habitacional do Município, o objetivo geral dessa política é universalizar o acesso à moradia, com melhoria das condições de habitabilidade, de preservação ambiental e de qualificação dos espaços urbanos, avançando na construção da cidadania.

Assim, o Programa “**Bom Abrigo**” busca conferir dignidade à Família não só nos aspectos habitacionais, mas também na sua convivência comunitária de vizinhança, através da construção de moradias e também do desenvolvimento de ações de sociabilização, que objetivam integrar a família ao seu novo meio; a implantação de infra-estrutura social e comunitária (creche, escola, unidade sanitária, centro comunitário); a infra-estrutura urbana (pavimentação, saneamento básico) e a geração de oportunidades de trabalho e renda, incluindo a capacitação das pessoas.

Subentende-se assim, o pleno exercício da cidadania social através do acesso, por parte da população, à Educação, Saúde, Trabalho ou Terra, Casa e Comida.

Neste contexto, foram adotados quatro conjuntos de princípios<sup>13</sup> que dariam sustentação e direção à Política Habitacional do Município. São eles:

- Princípio da oferta como garantia da diversidade;

---

<sup>13</sup> Mais detalhes sobre este assunto, ver documento oficial da SHTDS – Política Habitacional de Florianópolis – versão preliminar 02/2002.

- Princípio da gestão como garantia da permanência;
- Princípio da participação como garantia política;
- Princípio da inserção como garantia da integração da questão habitacional à vida urbana.

Baseado neste conjunto de princípios, o Programa Bom Abrigo contém três tipos de projetos:

- Habitar Brasil<sup>14</sup>, que prevê a substituição das moradias sem condição de habitação pela construção, no mesmo local, de complexos habitacionais de interesse social. Segundo o Plano de Governo da atual gestão municipal, o exemplo é o que está sendo desenvolvido na área do bairro Chico Mendes.
- O segundo projeto adota a transferência das famílias para um complexo habitacional dotado de infra-estrutura, quando a área ocupada não puder ser reurbanizada. Como exemplo, o Plano de Governo cita o Conjunto Habitacional Vila Cachoeira, construído para abrigar algumas famílias removidas da Via Expressa (BR 282).
- O terceiro é o projeto desenvolvido em parceria com entidades que desejam oferecer aos seus colaboradores melhores condições de moradias. Como exemplo, têm-se o Conjunto Vilares, localizado no bairro Vargem Grande (SC – 403), implantado em parceria com as Polícias Civil e Militar, ECT e a Fatma.

---

<sup>14</sup> **Habitar- Brasil/BID:** Programa criado pelo Governo Federal em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento para financiar Estados e municípios. Tem o objetivo de capacitar os administradores locais a resolverem os problemas habitacionais da população com renda de zero a três salários mínimos. Assegura recursos financeiros para implementar projetos integrados, que atendam todas as necessidades básicas dessas famílias, transformando lugares de favelas em bairros residenciais normais.

No entanto, para que a política habitacional do município obtivesse êxito, era necessário fazer a ligação entre os princípios e os objetivos. Para isso, algumas ações estratégicas<sup>15</sup> teriam que ser desenvolvidas, com destaque para:

**a) Estruturação Administrativa;**

Tal estruturação foi iniciada com a criação da Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social, visando atender as demandas da área social e da geração de trabalho e renda.

**b) Administração Integrada:**

A questão habitacional irá sempre requerer tratamento multidisciplinar, necessitando a adoção de um modelo de gestão que integre e articule órgãos e demais setores que desenvolvam atividades afins. Assim, surge a exigência de novos procedimentos administrativos que substituam as ações setoriais e compartimentadas do modelo atual.

**c) Revisão da Legislação:**

Dadas as características naturais do município, faz-se necessário o aprofundamento de estudos que forneçam as bases para um amplo compromisso com os limites de ocupação do território municipal e a adoção de medidas de controle e de indução do uso do solo, possibilitando aumentar a disponibilidade de terras para fins habitacionais, especialmente para habitações de interesse social.

---

<sup>15</sup> Ver as diretrizes de cada ação estratégica no documento oficial da Política Habitacional de Florianópolis - versão preliminar de 02/2002.

**d) Mecanismos de Controle:**

Florianópolis atrai muitos novos moradores de distintas faixas de renda, o que causa um aumento descontrolado do uso e ocupação do solo de forma desordenada. O mecanismo de controle deste fluxo migratório existente e exercido pelo município é tido como ineficiente e deficitário em relação às demandas que se apresentam.

**e) Articulação Regional:**

Na Região Metropolitana ocorre dois fenômenos ao mesmo tempo. Por um lado, o fluxo migratório causa crescimento desordenado em alguns municípios e, por outro, perda de população. Como o poder público não consegue dar solução de forma rápida a esses fenômenos, faz-se necessário tratar a questão habitacional num contexto mais amplo, ou seja, em regime de cooperação e de articulação entre todos os municípios metropolitanos.

**f) Parceria Público / Privado:**

A pouca oferta de programas destinados às pessoas com faixa de renda imediatamente acima de cinco salários mínimos, faz com que estas pessoas pressionem os beneficiários de renda mais baixa a retomarem uma condição de ocupação irregular, novamente. O poder público não apresenta condições de resolução do problema para esta clientela, necessitando estabelecer parcerias para a produção e oferta de imóveis de baixo custo, acessíveis a esta população.



**g) Marketing Estratégico:**

Ao adquirir a sua propriedade urbana, o cidadão adquire com ela o direito à cidade, com seus ganhos e responsabilidades. Dentro deste contexto o enfoque “marketing estratégico” estará voltado para a difusão de informações que conduzam à formação de uma cultura urbana dos cidadãos que os transformem em agentes pró-ativos na ampliação da qualidade ambiental e urbana de Florianópolis.

A partir dos princípios e das estratégias adotadas, alguns programas habitacionais previstos passaram a ser implantados. Entre eles estão:

- Programa de atuação em assentamentos subnormais de baixa renda, cujo objetivo é melhorar a condição de vida da população residente em áreas de invasão já consolidadas (favelas), através de investimentos em obras físicas, serviços, ações sociais e remoção de ocupações em áreas inadequadas, inserindo definitivamente esta população na cidade formal e consolidando uma destinação de uso do solo adequada.
- Programa de parcerias com instituições privadas e outras, para atender a parcela da população que não é de baixa renda, mas se encontra à margem dos financiamentos imobiliários (famílias com renda entre 5 e 10 salários mínimos), cabendo ao poder público executar ações de apoio, tais como: organizar cadastramento dos beneficiários; desburocratizar a análise e aprovação de projetos; articular financiamentos com os órgãos financiadores; melhorar infra-estrutura nos locais destinados a implantação dos projetos, entre outras.

- Programa de regularização fundiária que busca intervir em vários níveis (planejamento urbano, legislação, terra, carteira de financiamentos, etc.) de forma integrada e articulada com os diversos órgãos competentes e os segmentos sociais organizados.
- Programa de atendimento ao cidadão viabilizando acesso a melhores condições de moradias, através de financiamentos para aquisição de imóvel novo ou usado; construção em terreno próprio; aquisição de terreno; reforma, ampliação ou conclusão da construção com recursos próprios do município ou de outras fontes de créditos.
- Programas habitacionais complementares que prevê alojamentos provisórios para situações emergenciais; habitação para a população nativa; habitação para a terceira idade em situação de carência e habitação para deficiente físico.

Segundo a própria Prefeitura, o município de Florianópolis, mesmo sendo a capital do estado, nunca teve tradição na implantação de políticas habitacionais. É bem verdade que a municipalização, com a ligação direta entre o município e a federação, facilitou a obtenção de recursos junto ao Governo Federal, o que explica, em parte, porque antes a condução das questões habitacionais não permitiram ao município criar uma tradição no assunto. O documento que descreve e dá as diretrizes da Política Habitacional do município afirma que em toda sua história foram construídas pela Prefeitura apenas 158 unidades habitacionais, sendo que na administração passada apenas 18 casas<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> O próximo item mostra que há contradição na afirmação.

Na atual gestão, ainda segundo o documento, já foram entregues 622 unidades habitacionais e outras 489 estão em fase final de construção, totalizando 1.111 unidades (casas e apartamentos), em seis projetos, conforme dados da tabela 4.1

**TABELA 4.1**

**Relação de Obras e Conjuntos Implementados com o Programa Bom Abrigo**

Construção de 159 unidades – Conjunto Habitacional Vila União	Cachoeira do Bom Jesus
Construção do Centro Comunitário no Conjunto Habitacional Vila União	Cachoeira do Bom Jesus
Implantação de rede de esgoto com estação de tratamento de esgoto na Vila União	Cachoeira do Bom Jesus
Pavimentação de 5 ruas na Vila União	Cachoeira do Bom Jesus
Construção de 140 unidades – Conjunto Habitacional Chico Mendes	Chico Mendes
Construção de 205 unidades habitacionais no Conjunto Habitacional Vila Cachoeira	Saco Grande
Construção de 6 Ruas no Conjunto Habitacional Vila Cachoeira	Saco Grande
Construção de Centro Comunitário no conjunto habitacional Vila Cachoeira	Saco Grande
Construção de muros para 102 unidades habitacionais no Conjunto Habitacional Vila Cachoeira	Saco Grande
Construção de quadra de esportes no Conjunto Habitacional Vila Cachoeira	Saco Grande
Construção de rede de esgoto e estação de tratamento no Conjunto Habitacional Vila Cachoeira	Saco Grande
Construção de 177 unidades – Conjunto Habitacional Abraão ( parceria PMF, COHAB-SC )	Abraão
Construção de 230 unidades – Conjunto Habitacional Caminho do Mar – Rodovia SC 403 ( parceria PMF, UFSC e PM )	Vargem Grande
Construção do Centro Comunitário – Conjunto Habitacional Caminho do Mar – Rodovia SC 403	Vargem Grande
Construção de 200 unidades – Conjunto Habitacional Vilaes – Rodovia SC 403 (parceria PMF, Polícia Civil, PM,ECT e Fatma )	Vargem Grande

**Fonte:** Secretaria de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social

## **4.2 Conjunto Habitacional Vila União: O Primeiro Empreendimento.**

O conjunto Habitacional Vila União, localizado na Vargem do Bom Jesus (Ingleses) foi projetado inicialmente pela PMF, em 1995<sup>17</sup>, para o atendimento de 61 famílias de baixa renda que ocupavam irregularmente uma área pública em Canasvieiras. Após uma ação movida pelo Ministério Público que determinou a reintegração de posse aos proprietários, estas famílias foram transferidas para uma área desapropriada na Vargem do Bom Jesus, a qual foi usada para a construção de moradias populares. Pouco tempo depois, e da mesma forma, outras 12 famílias que ocupavam uma área de preservação permanente situada no Morro da Cruz, tiveram que ser removidas e integradas ao mesmo projeto habitacional. As primeiras 73 unidades habitacionais divididas em quatro quadras (A,B,C e D) foram entregues em setembro de 1996 (ainda no governo de Sérgio Grando) e as famílias assumiram um contrato de financiamento junto à PMF. A partir de 1997 o programa Bom Abrigo assumiu a continuação das obras do conjunto e em maio de 1999, a segunda etapa da obra foi concluída, com 102 unidades sendo entregues às famílias vítimas das enchentes de 1995 e também a outras famílias que residiam às margens da Via Expressa (BR 282). No conjunto hoje residem 175 famílias.

### **4.2.1 Situação de Moradia e Infra-Estrutura**

A empresa Iguatemi Consultoria e Serviços de Engenharia Ltda, em levantamento feito no ano de 2001, a pedido da PMF, fez um diagnóstico da situação de moradia e infraestrutura no conjunto habitacional Vila União. Neste diagnóstico, os moradores reivindicam algumas ações, relatando situações que os expõem a certo abandono por parte do poder público, em relação as suas necessidades.

---

<sup>17</sup> Em 1995, governava a capital o prefeito Sérgio Grando (PPS) e o seu vice-prefeito Afrânio Boppré (PT), numa união de forças de esquerda que formavam a Frente Popular.

O conjunto é formado por 175 casas construídas de forma geminada, sem paredes duplas, o que ocasiona falta de privacidade por que o barulho feito dentro de casa, ultrapassa as paredes que separam os imóveis. As crianças brincam na rua, pois não há espaço físico onde as mesmas possam brincar. A escola mais próxima está a 2 km e, para chegarem até ela, os estudantes tem que atravessar uma via de tráfego rápido e intenso (SC 404) que traz perigo constante para as crianças. Não há transporte coletivo passando pelo local, sendo que o ponto de ônibus mais próximo fica a, aproximadamente, 1 km de distância; o posto de saúde fica a uma distância de 3 km no bairro Cachoeira do Bom Jesus. Não há posto policial e a maioria da população reclama de um canal aberto que circunda o conjunto, pois este representa riscos à saúde com a proliferação de mosquitos, roedores e acúmulo de lixo. Os moradores na ânsia de forçar o poder público a tomar uma atitude, lançam entulhos no canal, o que dificulta o entendimento com a COMCAP para a instalação de um container para recolhimento do lixo pesado.

#### **4.3 O Conjunto Habitacional Via Expressa**

A Via Expressa (BR 282), antigo abrigo de moradores de baixa renda vindos, em sua maioria, do interior do Estado, teve seu programa de desfavelização iniciado em 1992, com a remoção de 406 famílias do local entre os anos de 1992/93. Entretanto, como as obras de abertura das vias marginais não haviam sido executadas até 1994, as áreas voltaram a ser ocupadas, chegando a totalizar 468 famílias que residiam às margens daquela via, no ano de 1996.

Para reiniciar o processo de desfavelização, o Governo do Estado firmou convênio com a AVEX<sup>18</sup>, na tentativa de encontrar uma solução.

---

<sup>18</sup> AVEX – Associação Pró-Desenvolvimento da Via Expressa

O Grupo Arroz Fumacense, doou para a COHAB/SC um terreno para que o projeto fosse implementado, sendo que os recursos para a implementação seriam oriundos do Fundo Estadual de Habitação e do Programa Habitar Brasil. Enquanto a conclusão da obra não ocorria, as famílias foram alocadas em alojamentos provisórios, sendo que 61 delas tiveram a oportunidade de adquirir seus lotes em qualquer local do Estado, através do *financiamento Viva Casa*<sup>19</sup>. Assim, um grupo voltou para o Oeste, outro foi para o Planalto Serrano e a maioria permaneceu na grande Florianópolis.

Em agosto de 1999, cinco blocos de um total de dez blocos, já estavam concluídos, o que propiciou residência para 90 famílias. No ano seguinte (agosto/2000), mais 87 famílias foram transferidas e completaram a ocupação dos blocos. O restante das famílias não beneficiadas foram transferidas para outros núcleos habitacionais construídos pela PMF (Vila Cachoeira), ou receberam indenização de benfeitoria para desocupação da área.

#### **4.3.1 O Desenvolvimento do Projeto Habitacional Via Expressa**

Criado para beneficiar a população removida da Via Expressa (BR 282), o Conjunto Habitacional Via Expressa contém 177 unidades habitacionais construídas em regime de parcerias entre diversos órgãos públicos e privados da grande Florianópolis. Como o objetivo, quando da implementação do projeto, não era somente a construção da moradia, e sim estimular um processo de resgate da auto-estima da população envolvida, proporcionando a todos o exercício da verdadeira cidadania, os parceiros atuaram de forma articulada na busca de soluções para os problemas locais. A tabela 4.2 mostra as entidades envolvidas e suas atribuições.

---

<sup>19</sup> Financiamento VIVA CASA: recursos do Governo Estadual destinado à aquisição de moradia para famílias de baixa renda na gestão 95-98.

**TABELA 4.2**  
**Conjunto Via Expressa: Parceiros da Cohab e Suas Atribuições**

<b>Parceria</b>	<b>Atribuição</b>
CEF- Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano	Assessoria e suporte técnico social: Recursos financeiros do FUNDO PRODEC Programa de Apoio ao Desenvolvimento Comunitário
Prefeitura Municipal de Florianópolis	Suporte técnico. Mobilização, Organização e Desenvolvimento Comunitário
Incubadora Tecnológica de Economia Solidária – INTECSOLI	Assessoria Cooperativismo
Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC	Educação, Cultura, Esporte e Lazer
Comunidade do Conjunto Habitacional Via Expressa	Processo Comunitário Participativo
Serviço Social do Comércio – SESC	Capacitação Profissional
Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI	Recursos Humanos
Legião Brasileira da Boa Vontade – LBV	Acompanhamento Grupos de Convivência
Associação dos Moradores do Bairro Abraão – AMBA	Integração Comunitária
Escola Técnica Federal de Santa Catarina – ETFSC	Capacitação Profissional
Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC	Capacitação Profissional

**Fonte:** COHAB – SC 2000.

Por se tratar de uma região de classe média e bem localizada, os moradores do conjunto usufruem de uma gama de serviços disponíveis que atende quase todas as necessidades imediatas. No bairro existem:

- 01 Posto de saúde;
- 01 Creche;
- 01 Escola de 1º. Grau;

- 01 Escola de 2º. Grau;
- 01 Feira de Hortifrutigranjeiros;
- 02 Telefones Públicos;
- 02 Igrejas (01 Católica e 01 Evangélica);
- Transporte Coletivo e Estabelecimentos Comerciais (loja de material de construção, peixaria, papelaria, armazém, posto de gasolina, vídeo locadora, supermercado, etc.).

Porém, no local, também existem algumas carências. Embora a prefeitura mantenha um serviço de recreação para as crianças, com recreadores e equipamentos enviados, periodicamente, pela Secretaria de Esportes, a área de lazer instalada é pequena, com alguns poucos brinquedos. As quadras de futebol mantidas pela associação do bairro são exploradas comercialmente, o que dificulta o acesso desses moradores de menor renda. Entretanto, o principal problema dos moradores é a falta de vagas na creche do bairro, o que dificulta que as mães das crianças em idade escolar trabalhem fora para ajudar na melhoria da renda familiar. Caberia a COHAB/SC atuar como agente articulador de um processo de busca da cidadania da população, trabalhando através de parcerias com a comunidade e outras instituições, visando solucionar os problemas encontrados.

Segundo a COHAB, um ano depois da ocupação do empreendimento, verificou-se que o benefício físico implantado não atendeu a ampla gama de necessidade dessa população. Quanto ao projeto de humanização e reinserção social dos moradores, a COHAB conseguiu implementar alguns trabalhos em parceria com a PMF e outras entidades, nos anos de 2001 e 2002. Entre eles: gestão comunitária e condominal; geração de emprego e renda (assentador de piso, capacitação de liderança, corte e costura trabalhos manuais, produção artesanal de crochê e



tricô – projeto NAUÁ<sup>20</sup>, grupo de fuxico); grupo de alfabetização; supletivo de 1º grau; biblioteca comunitária, etc.

#### **4.4 O Conjunto Habitacional Vila Cachoeira – Situação de Emergência**

O projeto do Conjunto Habitacional Vila Cachoeira, localizado no bairro Saco Grande II, foi proposto para abrigar famílias que viviam as margens da Via Expressa (BR 282), um local que por questões de segurança, não permitia sua reurbanização. O projeto foi concebido em caráter de urgência para que não fossem perdidos os recursos originários do Programa Habitar Brasil 97. Assim, o projeto teve que ser constantemente reformulado. A proposta original de construção de apartamentos na parte frontal do terreno foi abandonada, a pedido dos moradores, que solicitaram a construção de uma escola de 1º. grau e um posto de saúde no local. Segundo a PMF, através da Assistente Social responsável pela comunidade, ambos já estão em funcionamento.

Conforme consta no documento oficial que dá as diretrizes da Política Habitacional de Florianópolis (02/2002), o município executou neste conjunto 205 unidades, sendo que o mesmo foi projetado para que ficasse com até 20 unidades justapostas (para um melhor aproveitamento do desnível do terreno). No Projeto, o local ganharia infra-estrutura completa (água, luz, sistema de esgoto, etc.), centro de atividades comunitárias, áreas de esporte e lazer e educação. Entretanto, o projeto urbanístico do conjunto seguiu o conceito que prevê a redução dos espaços de uso privativo que, segundo a SHTDS, seriam compensados com a ampliação dos espaços de uso comum. Em média os terrenos privativos de cada unidade habitacional tem área em torno de 60,00m<sup>2</sup>. (Lopes, 2001).

---

<sup>20</sup> Projeto NAUÁ – Nós Artesãos Unidas do Abraão.

#### 4.5 Caminho do Mar e Vilares: O Regime de Parcerias

Criados para beneficiarem famílias com renda entre 6 e 8 salários mínimos, os condomínios Caminho do Mar e Vilares, ambos localizados na porção norte da ilha (Vargem do Bom Jesus e Vargem Grande, respectivamente), foram concebidos de uma forma diferente. Nestes dois condomínios a construção das moradias não recebeu recursos públicos municipais. A idéia partiu da AHSUC<sup>21</sup> na expectativa de atender uma demanda formada por funcionários da UFSC, entre outros. Executado em regime de parcerias, coube ao município participar na elaboração do projeto urbanístico e das habitações e colaborar na formação dos grupos de associados. À AHSUC coube organizar o grupo de associados e elaborar o projeto de habitações. Os recursos seriam originários do Programa de Crédito Associativo da CEF com as parcelas sendo liberadas para a construtora, a cada etapa da obra concluída. A Polícia Militar também foi parceira colaborando na formação dos grupos de associados. À iniciativa privada coube a montagem do projeto habitacional e também a elaboração de projetos complementares. A comunidade envolvida (associados) participou no processo de decisão e a CASAN foi responsável pela rede e sistema de tratamento de esgoto.

Segundo Lopes (2001), no Condomínio Caminho do Mar foram construídas 150 unidades habitacionais justapostas duas a duas, uma creche e parte da infra-estrutura necessária. Houve a necessidade de alteração na lei de zoneamento, alterando-se a área de AER para ARP-0 devido ao fato do conjunto ser considerado de habitação popular. Por ter sido aprovado como condomínio, não pôde ser implementado o projeto original com a criação de áreas de uso comunitário (para todos os moradores da região). A novidade na implementação de tal conjunto é que há espaço para a ampliação da moradia ou construção de garagem, fugindo ao padrão

---

<sup>21</sup> AHSUC – Associação Habitacional dos Servidores da UFSC e Comunidade.

adotado na construção para a população de baixa renda, ali o terreno mede de 125 a 140 m<sup>2</sup> (7 e 8 X 18) permitindo um mínimo para ampliação.

O Conjunto Villares segue os mesmos padrões do Condomínio Caminho do Mar. Neste empreendimento foram construídas 200 unidades habitacionais justapostas duas a duas, atingindo 800 pessoas em local com infra estrutura (água, iluminação pública, rede de coleta e tratamento de esgoto etc.) e equipamentos sociais (creche, previsão de centro comunitário, espaço para recreação infantil, quadra de areia para vôlei e futebol e segundo Lopes (2001), espaços para contemplação). Os dois projetos, baseados na forma de Vilas, foram assim estruturados com o objetivo de diminuição dos custos (terreno e infra-estrutura) por habitação, o que torna mais viável a prática de assentamentos populares. No Conjunto Villares, nota-se, algumas diferenças em relação ao Conjunto Caminho do Mar: os terrenos medem 150 m<sup>2</sup> e as moradias além de serem maiores horizontalmente, devido à medida do terreno ser maior, algumas também são maiores verticalmente com unidades de dois e três pavimentos.

#### **4.6 O Projeto Chico Mendes**

O Projeto Chico Mendes foi criado para atender três comunidades que se encontram agrupadas na área continental de Florianópolis, limitando a cidade com o município de São José, em um local conhecido como “Pasto do Gado”. Surgiu a partir de uma definição de prioridade da PMF<sup>22</sup> para a aplicação dos recursos do programa Habitar Brasil-97. Estes recursos, da ordem de R\$1,5 milhões, poderiam aumentar se o projeto fosse bem sucedido e atendesse os critérios exigidos pelo programa Habitar Brasil. Assim, o projeto na sua concepção, buscava um enquadramento aos critérios do Programa Habitar Brasil – BID.

---

<sup>22</sup> Conforme Monografia de João Maria Lopes, idealizador do “Projeto Amostra Chico Mendes”.

Em junho de 2001, o projeto entrou em sua segunda fase de implementação, após terem sido entregues as primeiras 140 moradias. O fato de na primeira fase do projeto os critérios exigidos pelo programa Habitar Brasil terem sido cumpridos, permitiu ao projeto seu enquadramento no programa Habitar Brasil/BID, o que resultou num aumento dos recursos destinados ao programa.

Segundo o Plano de Governo da Coligação Força Capital, para a gestão 2001 – 2004, o projeto Chico Mendes, ora em desenvolvimento, prevê um investimento de R\$12 milhões para serem aplicados em quatro anos, com cerca de R\$ 3 milhões originários da PMF e o restante do programa Habitar Brasil – BID.

A meta do projeto Chico Mendes é o atendimento a **1.150 famílias** (4.500 pessoas) até o ano de 2003, com a construção de 425 habitações, dois centros comunitários, uma creche, um posto de saúde, praça de esportes e locais específicos para o desenvolvimento de atividades econômicas. Prevê também e, paralelamente, a implantação de um sistema viário e toda a infraestrutura de saneamento básico, energia e telecomunicações.

Alguns critérios para seleção das unidades que seriam reassentadas foram estabelecidos: teriam prioridade as moradias que estivessem localizadas sobre o sistema viário previsto no plano diretor, bem como, na proposta do novo sistema viário; os que estivessem em situação de risco; aqueles que estivessem localizados nos espaços previstos para equipamentos institucionais; as co-habitações e as moradias sem condições de habitabilidade.

Porém, com o alargamento das vias de acesso e a implantação do novo sistema viário, que passará pelo local, o espaço antes ocupado por uma moradia precária será ocupado por duas novas moradias geminadas, diminuindo o espaço ocupado por habitação no terreno. A idéia é produzir uma habitação que satisfaça a necessidade da população de baixa renda, mas não cause interesse a outras classes sociais (Lopes,2000). Ocorreu inicialmente a construção de moradias

provisórias, multifamiliares, que abrigam as famílias de maneira transitória até a transferência definitiva destas famílias para a nova moradia. Os imóveis antigos são demolidos e as famílias indenizadas conforme avaliação de uma comissão formada por técnicos da PMF.

A PMF cadastrou 947 habitações para reassentamentos. Nestas habitações residem 1109 famílias (162 co-habitações). A proposta atual, apesar da redução de área pelo sistema viário e locação dos equipamentos, consegue produzir 1024 habitações (428 que permanecem e 596 que serão reconstruídas). As famílias não contemplados por novas moradias são acompanhadas pela PMF, de maneira que se encontre uma solução para o caso.

**TABELA 4.3**  
**Projeto Habitação, Urbanização e Desenvolvimento Comunitário da Região do Chico Mendes Prevê as Seguintes Intervenções:**

<b>Intervenções</b>	<b>Unidade</b>	<b>Quantidade</b>
1. Regul. Fundiária/Indeniz. de benfeitorias	Unidade	1102
2 Alojamento Provisório	Unidade	90
3.Remaneja/reassentamento de famílias	Unidade	425
4. Infra-estrutura		
Abast. d'água e lig. Domiciliares	Metros	8.916,0
Esgot. Sanitário e lig. Domiciliares	Metros	5.370,00
Drenagem pluvial	Metros	3.450,0
Sistema viário	Metros quadrados	24.928,0
Iluminação pública	Metros	8.916,0
Ligações intradomiciliares de eletricidade		
Coleta de resíduos sólidos		
Contenção/estabil. de encostas	Metros	846,0
Recuperação de áreas degradadas		
5 Provisão de serviços sociais básicos		
Posto de saúde	Unidades	1
Creche	Unidades	1
Escola		
Centro comunitário	Unidades	2
Quadra de esportes		1
Áreas de lazer		
Centro de ativid. Econômicas		2
6.Habitações		
Cesta básica de mat. Construção		

Unidade habitac. básica (UHB)	Unidades	425
Módulo hidráulico	Unidades	26
Recuperação habitacional	Unidades	61
7. Desenvolvimento Comunitário		
Apoio à mobiliz. e organ. Comunit.	Projetos	01
Educação sanitária e ambiental	Projetos	01
Geração de trabalho e renda	Projetos	01

**Fonte:** Secretaria de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social

#### 4.7 Análise da Política Habitacional do Município de 1997 a 2002.

A demanda habitacional das pessoas de baixa renda é muito grande na cidade de Florianópolis, o que nos faz pensar a necessidade de ações urgentes e abrangentes por parte do poder público municipal, no sentido de minimizar a grande carência de habitações e infraestrutura para a população mais pobre da cidade.

O programa Bom Abrigo que foi concebido com o intuito de oferecer melhorias às condições de vida desta população, vem sendo desenvolvido de tal maneira que, em parte, cumpre os objetivos para os quais foi criado. O programa atinge, em sua maioria, uma população que naturalmente está excluída de qualquer linha de financiamento dos bancos públicos e privados e transforma barracos em moradias com condições de salubridade.

Porém, alguns problemas descritos no decorrer do trabalho ainda não ganharam solução. É o caso do Conjunto Habitacional Vila União, que apesar das reclamações dos moradores, ainda não foram encontradas soluções definitivas para alguns problemas locais como: o canal aberto descrito anteriormente, que ainda não foi fechado ou canalizado; o fato das crianças continuarem tendo que atravessar a SC 404 para irem a escola; a falta de um posto de saúde próximo ao conjunto, ou também, o caso do ônibus que continua passando muito distante

desta comunidade e o caso do Conjunto Habitacional Via Expressa no qual a população ainda sofre com a falta de vagas na creche que atende o local.

No conjunto habitacional Vila Cachoeira, há equipamentos institucionais e de infraestrutura adequados à demanda existente: posto de saúde, escola, creche, posto policial, pavimentação das ruas e duas linhas de ônibus que servem a população (saco grande, que vai ao centro e circular norte, que vai à UFSC). É importante salientar que a população do Conjunto Habitacional Vila Cachoeira é oriunda das margens da Via Expressa e que, às margens da rodovia, essa população, não usufruía de condições mínimas de salubridade e segurança, pois residiam em barracos sem sistema de esgoto instalado, calçamento ou área de lazer para as crianças. Aqui nota-se, seja através da desobstrução da via expressa para a construção de vias marginais, seja através da construção de moradias melhores para a população beneficiada, que o programa Bom Abrigo seguiu as diretrizes determinadas e conseguiu cumprir os objetivos para os quais foi criado.

O regime de parcerias é outro item do programa que segundo a PMF foi cumprido, a medida que proporcionou a alteração de zoneamento no local escolhido para execução dos projetos Caminho do Mar e Villares. Outro item que está sendo cumprido, segundo a PMF, é o projeto Chico Mendes, que urbanizará totalmente a área do projeto e promoverá a regularização fundiária dos lotes ali situados, oferecendo melhores condições de salubridade e segurança à população envolvida.

Entretanto, apesar de alguns objetivos determinados pelo programa Bom Abrigo estarem sendo cumpridos, é importante salientar que o programa não atinge de forma abrangente a camada da população mais necessitada de programas habitacionais. A população de baixa renda (maior parcela do déficit habitacional) soma, 50.397 ou 11.886 famílias.

No entanto, com a conclusão do projeto Chico Mendes teremos um total de 1.565 moradias construídas em quatro projetos habitacionais implementados para essa população, o que significa apenas 13,16% do total de moradias necessárias para acabar com o déficit habitacional da população de baixa renda.



## **CAPÍTULO V: Considerações Finais**

Ao chegar ao final deste trabalho percebe-se a importância de se fazer uma reflexão sobre o tema analisado. As necessidades humanas, a mudança na paisagem causada pelo surgimento de mais uma favela ou o crescimento das já existentes, os acidentes pela falta de infra-estrutura, a violência, o tráfico de drogas, etc., já fazem parte do cotidiano, mas o olhar sem foco acha tudo normal e permite que amanhã tudo se repita.

Dentre todos os problemas da sociedade brasileira, o déficit habitacional se constitui num dos mais graves a ser resolvido. A falta de moradia, além de ocasionar problemas como os já mencionados, expõe a população a uma rotina de preconceito e humilhação. O surgimento dessa imensidão de favelas existentes no Brasil não foi fruto do acaso, ou da má vontade das pessoas para construir casas decentes, mas fruto, em primeiro lugar, de uma situação de miséria absoluta causada por uma concentração de renda arrasadora, que segrega e transforma o ser humano num bicho, como diz o poema de Manuel Bandeira.

O homem, ao viver em uma situação de pobreza extrema, não encontra forças para discernir entre construir uma boa casa e morar num barraco, pois alimentar-se e manter-se vivo passa a ser o seu principal objetivo.

Durante alguns anos no Brasil houve um período em que a habitação popular era vista como sinônimo de desenvolvimento. O BNH ajudou a financiar uma boa parte das moradias populares construídas até hoje, o que fez diminuir com certeza o número de sem tetos existentes no Brasil.

O Estado, embora indiretamente tenha evitado uma tragédia maior, participou ativamente na formação do déficit habitacional atual, seja através da inoperância de seus órgãos, seja através das políticas clientelistas e elitistas dos programas habitacionais implementados. Os

objetivos para os quais foram criados o BNH, a SERFHAU, os INOOCOPs e as COHABs se perderam ao longo do caminho.

Embora o BNH captasse, junto à sociedade, recursos em quantidades cada vez maiores, a falta de seriedade para gerir estes recursos permitiram a falência da política habitacional brasileira.

Enquanto as cidades iam crescendo, seus moradores não iam usufruindo dos benefícios desse crescimento de modo igualitário. Alguns membros da sociedade iam diretamente se beneficiando do crescimento econômico e do processo de urbanização incentivado pelo Estado. Aqueles que viviam da venda de terras, casas e apartamentos, aproveitaram para auferir lucros significativos, aproveitando-se do intenso crescimento da demanda.

Enquanto o preço da terra aumentava, os que partiam do campo em direção a cidade traziam na bagagem a esperança de melhoria de vida. O fato, é que a ilusão de viver melhor transformou simples agricultores e seus descendentes em operários urbanos que não tiveram muita escolha. Ou voltava-se para o campo sem muita perspectiva, ou vivia-se na cidade acreditando-se no sonho, sujeitando-se a todo o tipo de exploração.

Enquanto alguns conseguiam manter-se no meio urbano, outros passavam a viver em favelas, única alternativa possível, após serem alijados do processo de desenvolvimento. Pois bem, se o déficit habitacional hoje existente é fruto do crescimento desordenado das cidades, da falta de políticas de habitação popular, do alto preço do solo urbano, da falta de uma política de geração de emprego, do processo de exclusão da camada mais pobre da sociedade das linhas de financiamento, enfim de um conjunto de fatores que fizeram e fazem parte de uma estratégia de concentração do capital estimulado pelo próprio Estado, como esperar que o Estado manifeste um efetivo interesse em acabar com o déficit habitacional?

O déficit habitacional hoje existente é, antes de tudo, uma bola de neve que se formou através do tempo, a partir de uma escolha política feita por quem comandou o país ao longo da história.

O trabalho mostrou que no total do déficit habitacional brasileiro, o número de famílias conviventes com os menores nível de renda tem a maior parcela registrada na região Nordeste seguido pela região Norte que, não por coincidência, são as duas regiões menos desenvolvidas do país.

Embora a região Sul seja a segunda em desenvolvimento no país, seu déficit habitacional também é alto, o que demonstra que a escolha feita por quem comandou o Brasil determinou o padrão de desenvolvimento dos estados e municípios brasileiros.

Em Santa Catarina, o mesmo processo levou ao crescimento do déficit em algumas regiões. Florianópolis é um bom exemplo disso. A quantidade de favelas existentes na capital, expressa bem como foi a formação da cidade. De um lado, os casarões e os grandes prédios, do outro, a miséria e a segregação espacial.

Não é sem motivo que o déficit habitacional de Florianópolis, além de ser um problema local, já expandiu suas fronteiras e atingiu todas as cidades ao seu redor. A pouca eficiência das políticas habitacionais implementadas, aliada a uma situação de pobreza extrema, fez com que o problema habitacional fosse assumido como uma das prioridades de governo da atual administração municipal.

Durante o desenvolvimento do trabalho podemos observar que o nível de renda dos moradores das favelas de Florianópolis é baixíssimo e que não há linha de crédito disponível em bancos para esta população, a qual sem a ajuda do Estado, nunca terá condições de ter uma moradia melhor.

A atual política habitacional do Município, chamada de Bom Abrigo e lançado pela administração municipal em 1997, atuou em seis projetos habitacionais, porém nem todos implementados, diretamente, pela PMF, como são os casos dos Condomínios Caminho do Mar e Villares. Estes dois condomínios não são destinados às populações de baixa renda, mas buscam atender a classe de trabalhadores que ganha até 8 salários mínimos. Assim sendo, conclui-se que o Programa Bom Abrigo (o carro chefe da campanha eleitoral de 1996) até agora não tem sido muito abrangente no atendimento à população de baixa renda, pois de um total de 11.886 unidades necessárias para acabar com o déficit habitacional, foram construídas, até agora, somente 681 moradias para este público, o que significa 5,72% do total necessário e apenas 4 comunidades, das 55 cadastradas foram atendidas. Com a conclusão do projeto Chico Mendes teremos um total de 1.565 moradias construídas para essa população, representando apenas 13,16% do total necessário.

Quanto à eficiência, notou-se que o programa cometeu algumas falhas no que diz respeito à infra-estrutura implantada. Não se ofereceu na comunidade Vila União áreas de lazer adequadas para uma população que já estava excluída da sociedade; não foi dada solução para as reclamações pertinentes e que até hoje trazem riscos constantes à saúde e a vida da população; não foi oferecido opção para o melhor aproveitamento, por parte da família, do espaço destinado à moradia, já que são todas do mesmo padrão e sem alternativas para aumento ou melhorias.

No caso do no projeto Chico Mendes ocorreu um adensamento de moradias (duas em um mesmo terreno), não havendo possibilidade de aumento das moradias horizontalmente, além de haver pouco espaço no terreno para o lazer infantil. Segundo a PMF, o projeto Chico Mendes traz uma nova visão no que se refere à infra-estrutura, pois abriu espaço para a compensação desses fatores negativos, devido ao aumento dos espaços de uso coletivo e a possibilidade de aumento da moradia de modo vertical.

Apesar de não ter atingido a meta numérica, o Programa Bom Abrigo, está seguindo, mesmo que de forma ainda tímida, os propósitos estabelecidos quando da sua criação. Os resultados alcançados até agora, demonstram que o programa tem uma boa intenção, mas resultados futuros permanecem incertos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- BINOTTO, G. A. **O Estado e a Política Habitacional: um estudo da região conurbada de Florianópolis no período 1964/1992.1994.146f.** Dissertação (Mestrado em Administração) – CSE, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.** Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. p5. 168p.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Estado de Comunicação de Governo. **Real: oito anos construindo o futuro.** Brasília: SECOM, 2002. 88p.
- CENTRO DE ESTUDOS CULTURA E CIDADANIA. **Uma cidade numa ilha: Relatório sobre os problemas sócio - ambientais da ilha de Santa Catarina.** Florianópolis: Ed. Insular, 1997. 248p.
- COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Projeto de desenvolvimento Comunitário para o conjunto habitacional via expressa.** Disponível em: <<http://www.cohab.sc.gov.br>>. acesso em: 02/02/2003.
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE FLORIANÓPOLIS. Superintendência da Região Metropolitana de Florianópolis. **Política habitacional e sua importância para a região metropolitana de Florianópolis.** Florianópolis, 2001.
- CORRÊA, Carlos Humberto (Org. et. al.). **A Realidade Catarinense no Século XX.** 2. ed. Florianópolis: Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina, 2000. 528p. - CTC - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- FACCIO, M. da G. A. **O Estado e a Transformação do Espaço Urbano: a expansão do Estado nas décadas de 60 e 70 e os impactos no espaço urbano de Florianópolis.1997.** Dissertação 186f. (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- FANTIN, Maristela. **Construindo Cidadania e Dignidade.** Florianópolis: Ed. Insular, 1997. 280p.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. 2.128p.

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. Grupo de Arquitetura e Planejamento **Habitação Popular: Inventário da ação governamental**. Rio de Janeiro, 1983. 202p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit Habitacional no Brasil 2000**. Belo Horizonte, 2001. 203p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos Demográficos: 1980 - 1991 - 2000**.

KORC, Paulina. **As margens da via expressa: a prática de sujeitos coletivos pelo direito social a moradia**. 1997. 158p. TCC (Serviço Social) – CSE - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

LIMA, R. P. **Construindo a sustentabilidade urbano – habitacional: diretrizes e parâmetros de implantação urbana e de arquitetura**. 2001. 68p. Relatório final de pesquisa (PIBIC / CNPq) – CTC – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

LOPES, J. M. **Habitação Popular: diretrizes para uma política habitacional no município de Florianópolis**. 2000. 179p. Monografia (Especialização em Urbanismo e História da Cidade) – CTC – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

MARCON, M. T. de R. **A Metropolização de Florianópolis: o papel do Estado**. 2000. 319f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – CFH, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

MICHELS, Ido Luiz. **Crítica ao Modelo Catarinense de Desenvolvimento: do planejamento econômico, 1956 aos precatórios, 1997**. Campo Grande: Ed. UFMS, 1998. 244p.

MIRANDA, Rogério (Org.). **Habitação Popular & Favelas: em Biguaçu, Florianópolis, Palhoça e São José**. Florianópolis, 2001. 27p.

PERUZZO, Dilvo. **Habitação: controle e espoliação**. São Paulo: Ed. Cortez, 1984. 133p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Coligação Força Capital. **Plano de Governo 2001/2004**. Florianópolis, 2001. 82p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Secretaria Municipal de Habitação Trabalho e Desenvolvimento Social. **Política Habitacional de Florianópolis** - versão preliminar. Florianópolis, 2002. 96p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social. **Perfil das Áreas de Interesse Social do Município**. Florianópolis, 2001. 27p.

RIBEIRO & AZEVEDO, Luiz César de Queiroz & Sérgio de. **A Crise da Moradia nas Grandes Cidades**: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996. 284p.

SANDRONI, Paulo. **Novo Dicionário de Economia**. São Paulo: Ed. Best Seller, 1994. 375p.

SIEBERT, Cláudia (Org.). **Desenvolvimento regional em Santa Catarina**. Blumenau: Edifurb, 2001. 242p.

SILVA, Hélio. **Os Presidentes**. São Paulo: Grupo de Comunicação Três, 1983. 129p.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **A Política Habitacional Brasileira**: verso e reverso. São Paulo: Ed. Cortez, 1989. 199p.

SUGAI, M.I. **Segregação silenciosa**: investimentos públicos e distribuição sócio - espacial na área conurbada de Florianópolis. 2002. 2v. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo, São Paulo.